

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

**DE L'EXTENSION DES ATTRIBUTIONS  
DU TRIBUNAL DES CONFLITS  
D'APRÈS LA LOI DU 20 AVRIL 1932**

---

**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

*Présentée et soutenue le 5 décembre 1933, à 14 heures*

PAR

**JOSEPH PICHARD**

Diplômé de l'École des Sciences Politiques

---

*Président :* M. JACQUELIN, *professeur*  
*Suffragants :* { MM. BASDEVANT, *professeur*  
                              GIDEL, *professeur*

---

PARIS (V°)

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE  
49, Boulevard Saint Michel, 49



DE L'EXTENSION DES ATTRIBUTIONS  
DU TRIBUNAL DES CONFLITS  
D'APRÈS LA LOI DU 20 AVRIL 1932



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

**DE L'EXTENSION DES ATTRIBUTIONS  
DU TRIBUNAL DES CONFLITS  
D'APRÈS LA LOI DU 20 AVRIL 1932**

---

**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

*Présentée et soutenue le 5 décembre 1933, à 14 heures*

PAR

**JOSEPH PICHARD**

Diplômé de l'École des Sciences Politiques

---

*Président :* M. JACQUELIN, *professeur*  
*Suffragants :* { MM. BASDEVANT, *professeur*  
GIDEL, *professeur*

---

PARIS (V°)

**LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**  
49, Boulevard Saint-Michel, 49

---

1933

---

*La Faculté n'entend donner aucune approbation  
ni improbation aux opinions émises dans les  
thèses ; ces opinions doivent être considérées  
comme propres à leurs auteurs.*

---



A LA MÉMOIRE DE MA SŒUR  
MARGUERITE-MARIE

*En souvenir d'une chère disparue.*



A MON PÈRE  
ET A MA MÈRE

*Témoignage de mon affection et de  
ma reconnaissance.*



## INTRODUCTION

Nul n'ignore que dans notre droit coexistent deux ordres de juridictions : les tribunaux judiciaires avec la Cour de Cassation au sommet de leur hiérarchie, d'une part ; les tribunaux administratifs relevant du Conseil d'Etat, d'autre part ; aucun lien de dépendance n'existe entre eux au profit de l'un ou de l'autre ; mutuellement ils agissent en pleine liberté dans la sphère d'action qui leur est propre.

Cette indépendance réciproque jalousement défendue ne va pas sans créer parfois des heurts et des difficultés que le Tribunal des Conflits a précisément pour mission de résoudre ; attribuant soit à un tribunal judiciaire, soit à un tribunal administratif la connaissance d'un litige, il se borne à trancher la question de compétence qui lui est soumise ; il trace en quelque sorte la ligne idéale où les pouvoirs de l'un s'arrêtant, commencent ceux de l'autre et renvoie les parties à se pourvoir au principal devant le Juge qu'il indique.

Juridiction essentiellement d'attribution avant la loi du 20 avril 1932, désormais le Tribunal des Conflits connaîtra dans certains cas du fond, il ne renverra plus l'affaire

faire qui lui est soumise ; la retenant à sa barre il l'évoquera complètement devant lui et statuera par un jugement définitif et en dernier ressort.

Cette extension de compétence de la plus haute juridiction de notre droit public moderne souleva, reconnaissons-le, de nombreuses critiques, certains comme M. Joseph CAILLAUX soutenant que le Tribunal des Conflits « n'avait jamais été fait pour cela » et qu'en l'état de notre législation il faudrait pour que cette loi ne vienne pas en troubler l'harmonie « commencer par changer l'article 75 de la constitution de l'an VIII » (1) ; d'autres comme M. DUPLANTIER lui reprochèrent de violer les principes essentiels de notre droit, règles souvent non écrites sans doute, mais formant ce que M. le Professeur HAURIOU avait appelé la « légitimité constitutionnelle ».

Nous verrons au cours de cette étude ce qu'il faut penser de ces différentes critiques après les avoir reprises et examinées tour à tour. Pour nous, nous estimons que cette loi, qui appelle peut-être quelques réserves, mettra du moins un terme aux scandaleux dénis de justice que l'étude de la jurisprudence des tribunaux administratifs et judiciaires statuant chacun dans les limites de leur compétence fait parfois apparaître. En confiant au Tri-

(1) Sénat, séance du 7 mai 1931.; il n'est pas douteux que M. CAILLAUX faisait ainsi allusion, non pas au texte même de l'article 75 de la constitution de l'an VIII abrogé par le décret du 19 septembre 1870, mais à l'effort accompli par la jurisprudence pour restaurer la garantie administrative supprimée par le gouvernement provisoire.

bunal des Conflits la connaissance du fond, elle réalise dans notre droit une innovation considérable digne d'un examen plus approfondi que nous pourrons le faire, et c'est cette création que nous nous proposons d'étudier en particulier dans cet ouvrage en essayant de lui assigner la place qui lui appartient dans cette matière si délicate du conflit.

Nous remercions tout particulièrement M. le Professeur Jacquelin, qui a bien voulu accepter de présider notre thèse, pour les conseils qu'il nous a donnés et pour l'intérêt qu'il n'a cessé de nous manifester au cours de ce travail. Nous lui en exprimons notre profonde gratitude.

Nous devons une particulière reconnaissance à M. Boivin-Champeaux, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, sénateur du Calvados, pour l'aide précieuse qu'il nous a apportée en nous fournissant les documents en sa possession et dont nous avions besoin.



## CHAPITRE PREMIER

### LE CONFLIT DE FAIT

#### I

L'origine de l'institution du conflit dans notre droit explique sa nature, sa formation et son développement. Créé à une époque où le principe de la Séparation des Pouvoirs consacré par Montesquieu dans son chapitre célèbre sur la constitution d'Angleterre était considéré comme la pierre angulaire de l'organisation constitutionnelle d'un Etat et où le législateur était animé du louable désir de prévenir les abus dont s'étaient rendus coupables les anciens Parlements en s'immiscant continuellement dans le fonctionnement des services publics, il fut essentiellement une arme de défense de l'administration active contre les empiétements des tribunaux de droit commun. Mais : « cette institution si normale du conflit ne tarda pas à dévier de son but (1). » A la période d'individualisme de l'époque révolutionnaire succéda un gouvernement autoritaire qui, désireux d'avoir sous ses ordres des fonctionnaires disciplinés dont l'action ne puisse être

(1) BEQUET, *Répertoire de Droit Administratif*, t., XXIV, Séparation des Pouvoirs, n° 25, Paris, 1907.

contrecarrée donna au préfet, agent par excellence du pouvoir central, par l'arrêté du 13 brumaire an X, le droit de proposer le déclinatoire. Le caractère primitif du conflit s'accroît, peu important les droits des individus et des particuliers, il s'agit avant tout de sauvegarder les prérogatives que l'administration s'attribue trop souvent arbitrairement et de soustraire ses actes au contrôle des tribunaux de droit commun, gardiens naturels des libertés individuelles. On ne peut écarter d'une façon plus désinvolte un principe de droit naturel défini par M. Jacquelin en ces termes : « La puissance publique n'existe que pour l'individu ; sans doute, elle doit être organisée sur des bases très fortes et très larges, mais s'il en est ainsi, c'est précisément parce qu'elle est destinée à protéger les droits et libertés des individus qui autrement et sans elle seraient livrés à la merci des plus forts. La raison d'être de la puissance publique est l'individu et la sauvegarde de l'individu est la puissance publique » (1). Mais la pratique révéla que les deux ordres de juridictions administratives et judiciaires pouvaient, non seulement revendiquer pour eux seuls la connaissance d'un même litige, mais également se déclarer successivement incompétents : c'est le conflit négatif auquel le Conseil d'Etat pourvut par un arrêt du 24 décembre 1818 (2) avant même que ne soit

(1) JACQUELIN, *Une conception d'ensemble du droit Administratif*, Paris, 1899, p. 8.

(2) Cité par DUGROcq., *Cours de Droit Administratif*, Paris, 1898, t. III, p. 325.

intervenu une disposition législative (1). L'historique de ces deux sortes de conflit n'était pas, croyons-nous, inutile à rappeler, car il fait apparaître le caractère nettement gouvernemental de cette institution. Tandis que du premier qui intéresse l'administration, le législateur se préoccupe à diverses reprises, pour le second qui n'intéresse que les particuliers, il se borne à sanctionner une jurisprudence antérieurement établie. Le rôle du Tribunal des Conflits est ainsi fixé, il sera l'arbitre entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires quand ils revendiqueront ou déclinèrent la connaissance d'un même litige.

## II

Il semble que le législateur ait remédié à toutes les difficultés pouvant surgir par suite de la coexistence de deux ordres de juridictions ; malheureusement, il n'en est rien et l'étude de la jurisprudence démontre l'insuffisance de l'institution du conflit. En voici un exemple. Sous le deuxième Empire, l'article 23 du décret du 17 février 1852 avait donné aux préfets la désignation des

(1) Signalons le troisième cas de compétence du Tribunal des Conflits dont la pratique n'offre que peu d'exemples ; aux termes de l'article 26 de la loi du 24 mai 1872, les ministres peuvent revendiquer devant cette haute juridiction une affaire qui aurait été portée devant la section du Contentieux du Conseil d'état et qui n'appartiendrait pas au contentieux administratif.

journaux où devaient être faites les annonces légales, attributions qui appartenait auparavant aux tribunaux judiciaires. Or, un sieur Piq poursuivi par voie de saisie immobilière par un sieur Sallery, introduisit devant le Tribunal civil de Largentière une demande en nullité de la procédure entreprise, invoquant que les publications exigées par l'article 696 du Code de Procédure civile avaient été faites non pas dans le *Bas Vivarais*, journal de l'arrondissement, mais dans l'*Echo de l'Ardèche*, journal publié au chef-lieu et désigné par le préfet pour recevoir les annonces judiciaires du département. Vainement, Sallery soutint qu'une juridiction civile était incompétente pour connaître de la validité de l'arrêté préfectoral ; le Tribunal civil de Largentière puis la Cour de Nîmes repoussant le déclinatoire d'incompétence présenté par le préfet, déclarèrent la saisie nulle, cependant que le Conseil d'État statuant comme juge du conflit décidait que les arrêtés préfectoraux étaient des actes d'administration dont les tribunaux de droit commun ne pouvaient connaître et dont il appartenait à l'autorité administrative seule de déterminer le sens et d'apprécier la validité (1). Quelle pouvait être la situation après cet arrêté ? En général, un décret confirmant le déclinatoire d'incompétence a pour effet de dessaisir le tribunal devant lequel on a indûment assigné. Dans l'espèce, ce n'était pas possible, il s'agissait, en effet, de savoir si une procédure de

(1) D. P., 1861.3.12.

« saisie était ou non valable, c'est-à-dire d'actes de procédure dont la connaissance ne pouvait être enlevée aux tribunaux judiciaires étant *ratione materiae* de leur compétence » (1). D'autre part, si les différents ordres de juridictions saisis maintenaient leurs décisions respectives, on aboutissait à deux résultats inconciliables puisque si l'un validait la saisie immobilière, l'autre la déclarait nulle. Qu'est-il arrivé ? le Tribunal judiciaire a de nouveau jugé l'affaire et maintenu sa compétence. Ainsi le Tribunal de Sens, saisi d'une question analogue, a purement et simplement passé outre et par un jugement du 27 juillet 1860, sans tenir compte d'un arrêté préfectoral analogue, malgré une décision sur conflit, a validé la procédure attaquée, évitant une contrariété de décisions. Le déclinaire d'incompétence confirmé par le Conseil d'État n'ayant donné aucun résultat, bien au contraire, et l'élévation du conflit négatif étant impossible, les deux, ordres de juridictions n'ayant pas statué sur la même question, c'est donc bien à tort que par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 on avait cru supprimer toutes les contrariétés de décisions entre tribunaux judiciaires et administratifs en les résolvant dès le début du litige. Nul ne s'était préoccupé — et pourtant une affaire célèbre que nous rappellerons plus loin aurait dû attirer l'attention à ce sujet — du cas où une partie s'estimant lésée ou voulant arriver à une situation sanctionnée juridiquement a

(1) BATBIE, *Traité de Droit Public et Administratif*, t. II, p. 168 et suivantes n° 228 à 234, Paris, 1885.

devant elle deux voies qui s'ouvrent pour atteindre le but qu'elle recherche, soit qu'elle intente une action devant les tribunaux judiciaires, soit qu'elle la porte au contraire devant les tribunaux administratifs et où, par suite de la contrariété existant entre les décisions rendues, elle est déboutée de sa demande, qu'elle ne peut faire triompher. Elle a épuisé tous les ordres de juridictions possibles pour arriver à ce résultat paradoxal en apparence de n'avoir pu faire sanctionner un droit qu'elle croyait avoir — et qu'elle a effectivement — et de se trouver privée de la satisfaction à laquelle elle pouvait légitimement prétendre. Précisons bien le cas : il ne s'agit pas d'un litige, où un particulier porte une action devant un tribunal judiciaire et devant un tribunal administratif. Une question de compétence se poserait alors ; la même action ne pouvant relever tout à la fois de deux juges. Il s'agit au contraire, comme l'écrivait M. Rolland dans son rapport à la Chambre des Députés, « d'un individu, qui en vue d'un résultat unique intente deux actions différentes devant deux juridictions différentes ». Les tribunaux judiciaires et administratifs saisis statuent chacun dans les limites de leur compétence et connaissent complètement de l'affaire qui leur est soumise. Remarquons qu'aucune exception de litispendance ou de connexité ne peut être proposée puisque ainsi que nous le verrons au cours de cette étude, suivant une jurisprudence constante du Tribunal de Conflits, elles ne sont pas admissibles pour les litiges pendants devant les deux ordres de juridictions

administrative et judiciaire (1). Malheureusement, du rapprochement des différentes décisions le déboutant, il résulte que non seulement le demandeur n'a pas satisfaction, mais qu'il lui sera impossible, quoiqu'il fasse, d'obtenir justice par suite de la contrariété existant entre les différents jugements rendus : nous sommes alors en présence d'un *conflit de fait*.

La Séparation des deux ordres peut donc aboutir par « le jeu naturel de son fonctionnement à la négation du droit » (2) et aucun tribunal n'était compétent pour dire de quel côté était l'erreur avant la loi du 20 avril 1932.

### III

La matière se rapproche sensiblement de celle du conflit négatif. Dans les deux cas, l'intérêt de l'État n'est pas en jeu. Dans les deux cas, un particulier cherche un juge et n'en trouve pas ; dans les deux cas, apparaît l'extrême embarras du justiciable et la dose de patience, d'énergie et d'obstination dont il doit être armé pour obtenir justice. Par contre, avec le conflit négatif, le débat roule sur une question de compétence, c'est donc sur la compétence qu'il va falloir statuer ; avec le conflit de fait le débat est sur le fond, c'est donc sur le fond qu'il va falloir décider. Dans le premier cas, les tribunaux saisis se sont successi-

(1) Voir BOITARD, *Leçons de Procédure Civile*, t. I<sup>er</sup>, n<sup>o</sup> 548, Paris, 1885.

(2) JACQUELIN, *Principes Dominants du Contentieux Administratif*, Paris, 1899, p. 79.

vement désintéressés de l'affaire, arguant de leur incompétence ; dans le second cas, ils ont connu de l'affaire, puisqu'elle était d'ailleurs dans le cadre de leurs attributions normales ; mais il importe peu pour le justiciable, le résultat est le même, il ne pourra faire triompher son droit et sera victime d'un déni de justice (1).

La notion de déni de justice, c'est-à-dire l'impossibilité pour le plaideur d'obtenir satisfaction, est la notion essentielle qu'il importe de préciser, le rapprochement de décisions intervenues entre les tribunaux judiciaires et administratifs nous offrant l'exemple de contrariétés ne lésant pas les individus. Ainsi aux termes de l'article 471 du Code pénal, paragraphe 15, ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements pris par l'autorité municipale seront poursuivis devant les tribunaux de simple police, les particuliers pouvant attaquer ces arrêtés par la voie de l'excès ou du détournement de pouvoir. Des contrariétés peuvent surgir et certainement le Tribunal de Conflits statuant comme régulateur du conflit de fait ne pourrait en être saisi, car l'une des juridictions annulant et l'autre déclarant bien fondé le même règlement ou réciproquement, il s'ensuit que l'individu, s'il n'obtient pas gain de cause d'un côté, a satisfaction de l'autre, donc n'est pas effectivement lésé. Poursuivi pour cinq infractions à un arrêté du maire de sa commune réglementant les sonne-

(1) DUCROQ, *Cours de Droit administratif et de législation française des finances*, t. III, n° 1010, p. 325.

ries de cloches, le curé de Salins est acquitté par le tribunal de simple police, mais sur pourvoi cette décision est infirmée par la Cour de Cassation (1) qui déclare légal le règlement de l'autorité municipale, tandis que le Conseil d'État saisi par la voie de l'excès de pouvoir l'avait précédemment annulé (2), considérant qu'aucun motif tiré de la nécessité de maintenir l'ordre et la tranquillité publique ne pouvait être invoqué par le maire de Salins pour limiter, comme il l'avait fait, les sonneries de cloches. Voilà une contrariété qui laisse à l'esprit « une impression peu satisfaisante (3) », mais il n'y a pas à l'encontre de l'abbé Richon un déni de justice, son droit a été méconnu par le tribunal judiciaire mais il a été sanctionné par la juridiction administrative qui agissant radicalement a annulé purement et simplement l'arrêté du maire comme vexatoire et sans fondement. Nous pourrions citer plusieurs cas analogues (4), ils sont la conséquence de la jurisprudence établie depuis 1872 et suivant laquelle la fin de non-recevoir tirée du recours parallèle n'est

(1) D. P., 1909.1.162.

(2) D. P., 1908.3.81.

(3) M. DELANNEY, note sous l'arrêt de la Cour de Cassation précité.

(4) Voir arrêts du Conseil d'état des 21 et 28 juin 1912, D. P. 1915.3.16 et en sens contraire arrêt de la Chambre Criminelle du 9 juin 1914, D. P. 1916.1.184 : un maire refusant à une société de gymnastique l'autorisation de sortir en corps outrepassé-t-il ses pouvoirs de police ? et son arrêté ne peut-il être attaqué par la voie du détournement de pouvoirs ? Jurisprudences du Conseil d'État et de la Cour de Cassation tous deux compétents, sont divergentes.

plus opposable en cas de recours pour excès de pouvoir contre les règlements administratifs, dont l'exécution est garantie par l'article 471 du Code pénal, nonobstant la faculté de pouvoir attaquer leur légalité devant les tribunaux judiciaires. Au surplus, malgré cette contrariété de décisions, les individus peuvent recevoir les dommages-intérêts auxquels ils peuvent avoir droit. En voici un exemple : le sieur Pariset était poursuivi devant le tribunal de simple police de Crépy-en-Valois pour infraction à un arrêté préfectoral lui interdisant d'exploiter son usine d'allumettes chimiques ; le Juge de paix déclara surseoir à statuer, estimant être en présence d'une question préjudicielle dont la connaissance ne lui appartenait pas. La Cour de Cassation ne suivit pas cette manière de voir et cassa le premier jugement (1), cependant que le Conseil d'État, le 26 novembre 1875, annulait la décision préfectorale (2). Il rendait d'ailleurs le même jour un arrêt identique au profit d'un sieur Laumonier Carriol dont l'usine avait été fermée dans les mêmes conditions (3) et lui accordait même postérieurement des dommages-intérêts (4). Pariset aurait pu également demander réparation du préjudice qu'il avait subi, nul doute qu'il l'aurait obtenue (5).

(1) Sirey, 1875.1.483.

(2) PANHARD, 1875, p. 934.

(3) Référence, précédemment citée, p. 936.

(4) PANHARD, 1879, p. 768.

(5) Voir LAFFERRIÈRE, *Traité de la Juridiction Administrative et des Cours Contentieux*, Paris, 1896, t. I<sup>er</sup>, p. 506.

L'une des juridictions accordant satisfaction à l'individu, il ne peut se plaindre de ce qu'une autre le déboute. Comme le disait M. Fourcade : « Il n'y a pas de déni de justice quand on n'obtient qu'une justice partielle, sans quoi la notion de déni de justice s'universaliserait » (1). Observons enfin que si cette impossibilité pour le plaideur est la condition essentielle d'un conflit de fait, elle n'est cependant pas à notre sens la condition « nécessaire et suffisante ». Supposons que lors d'une action dirigée par un particulier contre un fonctionnaire, le Tribunal des Conflits croyant reconnaître une faute personnelle renvoie le plaignant à se pourvoir devant les tribunaux judiciaires et que ceux-ci condamnent l'agent du service public, il semblerait que l'individu ait satisfaction. Il l'obtient en effet en droit, mais certainement pas en fait, si le défendeur est insolvable. La condamnation à des dommages-intérêts sera illusoire et l'intéressé ne pourra obtenir, même sous l'empire de la loi du 20 avril 1932, les réparations pécuniaires qu'il demande. Nous aboutissons pratiquement à un déni de justice, qui ne pourrait donner lieu à un règlement de juges. Sans doute, s'il s'était agi d'un agent, non pas d'un service public mais d'une société quelconque, la victime aurait trouvé devant elle deux obligés à réparation : le commettant, aux termes de l'article 1384 du Code civil et le préposé, et il est vraisemblable qu'elle aurait obtenu satisfaction, mais la question n'est pas là et l'étude de la jurisprudence nous montre

(1) Sénat, séance du 7 mai 1931.

que l'auteur d'un dommage reconnu ou d'une faute délictuelle et quasi délictuelle certaine peut échapper à toutes ses suites civiles et pénales, sans qu'il y ait contrariété de décisions entre tribunaux de l'ordre judiciaire et administratif. Ainsi par jugement correctionnel en date du 12 février 1931, le sieur Malateste avait été condamné pour homicide par imprudence sur la personne de Hervy, à six jours d'emprisonnement et cent francs d'amende. La veuve de Hervy avait été déboutée de sa demande en paiement de la somme de trente mille francs à titre de dommages-intérêts, mais une demoiselle Le Sech, également partie civile, s'était vue accorder vingt-cinq mille francs en réparation du préjudice qu'elle avait subi par suite de la mort de la victime, avec laquelle elle vivait depuis plusieurs années. Sur appel, la Cour de Paris réformant la décision des premiers juges refusa toute indemnité à M<sup>lle</sup> Le Sech. On ne peut, certes, que se rallier à une telle jurisprudence, l'état de concubinage, ne constituant qu'une situation de pur fait, ne peut être invoqué comme « génératrice d'aucun droit susceptible d'être lésé », mais M<sup>me</sup> veuve Hervy n'ayant pas suivi sur l'appel, l'auteur de cet accident échappe à toutes responsabilités civiles, qui auraient pu en être la suite. L'amnistie a d'autre part effacé la peine correctionnelle. Malateste se voit donc décharger de toutes condamnations (1). Le fait pour l'auteur d'un dommage d'échapper

(1) *La Loi*, jeudi 7 juillet 1932, année 1932, n° 130.

à toutes les sanctions normalement encourues et l'impossibilité pour la victime d'obtenir satisfaction ne constituent un conflit de fait que s'ils proviennent de décisions contraires rendues par les tribunaux administratifs et judiciaires. La contrariété de jugements rendus par les deux ordres de juridictions et le déni de justice en résultant : voilà les termes essentiels des exemples de conflit de fait que nous allons étudier.

## CHAPITRE II

### DE QUELQUES EXEMPLES DE CONFLIT DE FAIT

Dans les différents cas de contrariétés de décisions que nous avons précédemment cités, l'intéressé a donc satisfaction et c'est là l'essentiel. Mais voici où la notion de déni de justice va apparaître, et l'étude de la jurisprudence des tribunaux administratifs et judiciaires va nous permettre d'examiner des espèces où les droits des individus, par suite de la coexistence des deux ordres de juridiction, ont été nettement méconnus.

Un commerçant, saisi à la requête du Directeur départemental des Contributions Indirectes, alors qu'il a acquitté toutes les sommes qu'il devait à l'administration, cherchera en vain à obtenir les dommages-intérêts auxquels il a droit. Le Tribunal des Conflits décide que c'est à bon droit que les tribunaux administratifs et judiciaires se sont déclarés incompétents (1).

Un sieur SOUFFLET demande au maire de sa commune de lui délivrer un arrêté d'alignement, celui-ci refuse ; l'individu, qui éprouve par suite un préjudice certain,

(1) Tribunal des Conflits, 27 juin 1903, LEBON, p. 481.

s'adresse successivement au Tribunal civil de Vervins et au Conseil de Préfecture de l'Aisne. Le Tribunal des Conflits ne tranchera pas le litige, quand il jugera qu'il n'y a pas en l'état faute personnelle du maire, donc pas lieu à la compétence des tribunaux de droit commun, et que, d'autre part, l'action ne peut être portée devant les tribunaux administratifs, puisqu'aucun texte ne leur en attribue la connaissance (1). La Ville de Pointe-à-Pitre décide brusquement la fermeture de son théâtre exploité par un sieur CAZAUX ; celui-ci demande une indemnité devant le Tribunal civil, puis devant la Conseil du Contentieux de la colonie de la Guadeloupe, et, en appel, devant le Conseil d'État. Partout, il est débouté ; les différentes juridictions se déclarent incompétentes et le Tribunal des Conflits par son arrêt du 19 février 1898 le renvoie de sa demande en règlement de juges (2).

Il semble parfois que l'administration tire parti de cette dualité de juridictions pour échapper à toutes les responsabilités qu'elle peut encourir. Ainsi, un sieur DOMBRE, propriétaire d'un établissement de teinturerie utilisait pour son fonctionnement les eaux du canal de l'Agau. Sur les ordres de la ville de Nîmes, un entrepreneur, BOUZANQUET, exécuta différents travaux qui rendirent son utilisation difficile. DOMBRE attaqua successive-

(1) Tribunal des Conflits, 24 décembre 1903, SOUFFLET, commune de Vaux d'Andigny, LEBON, 1904, p. 887.

(2) Tribunal des Conflits, 19 février 1898, LEBON, 1898, p. 145.

ment la ville de Nîmes et BOUZANQUET devant le tribunal de Nîmes, puis la Ville seule, devant le Conseil de préfecture. Le Tribunal des Conflits refusa de reconnaître dans la cause les éléments d'un conflit négatif (1), celle-ci n'ayant pas été jugée entre les mêmes parties. Parfois même, la question de compétence n'étant nullement litigieuse, par suite d'une question préjudicielle appréciée différemment par tous les ordres de juridiction successivement saisis, la prétention du demandeur ne sera même pas examinée au fond.

Le 1<sup>er</sup> novembre 1898, pendant les vêpres des Morts, l'Abbé LE BAYON, recteur de la paroisse de Ploërmel, entendant du bruit dans son église en rendit responsable un sieur LE PENDU. S'approchant de lui il l'interpella avec violence. « Parlez, parlez, s'écria-t-il, si vous avez quelque chose à dire ». Comme LE PENDU ne répondait pas, l'abbé LE BAYON lui donna l'ordre de sortir. L'interpellé obéit, mais peu après, il citait le recteur de la paroisse de Ploërmel devant le Juge de Paix du canton.

Celui-ci ayant déclaré que l'attitude et les paroles de l'Abbé LE BAYON avaient un caractère nettement injurieux, appel de sa décision fut interjeté devant le Tribunal civil de Lorient, qui par jugement du 12 avril 1899 (2) déclarait surseoir à statuer et renvoyait les parties à se pourvoir devant le Conseil d'État ; les faits reprochés étant l'œuvre d'un prêtre et rentrant dans la

(1) LEBON, 1858, p. 158.

(2) D. P. 1900.2.360.

catégorie des actes du culte à l'occasion desquels une déclaration d'abus devait intervenir.

Avant la loi du 9 décembre 1905 sur la Séparation de l'Église et de l'État, la jurisprudence des tribunaux administratifs et du Tribunal des Conflits n'admettaient pas qu'une poursuite fût intentée contre un ecclésiastique pour des actes accomplis dans l'exercice de son ministère sacerdotal, sans que le Conseil d'État n'ait auparavant statué sur le point de savoir si l'acte incriminé ne constituait pas un abus ; cette jurisprudence ne trouvait pas son fondement dans l'article 75 de la constitution de l'an VIII si souvent invoquée en matière de responsabilité des fonctionnaires, mais dans l'article 8 des lois organiques, organisant, prétendait-on, une garantie analogue.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des Requêtes par son arrêt du 10 juillet 1901 (1), confirmait le jugement du Tribunal civil de Lorient, déclarant que l'entreprise ou le procédé reprochés à l'abbé LE BAYON avait été accomplis par un ministre du culte dans l'exercice du culte, et qu'il y avait lieu de surseoir à statuer, jusqu'à ce que la question préjudicielle d'abus eût été tranchée par la juridiction compétente, en l'espèce le Conseil d'État, qui, saisi de l'affaire, décidait que l'action civile en dommages-intérêts n'était subordonnée à aucune condition (2).

Fort de cette décision, le plaignant se retourne alors devant le Tribunal civil de Lorient, qui le 27 juin 1902,

(1) D. P. 1902.1.161.

(2) D. P., 1902.3.25.

le déboute parce qu'il ne rapporte pas devant lui la déclaration d'abus nécessaire.

LE PENDU, qui décidément voulait obtenir satisfaction, s'adressa par la voie du règlement de juges au Tribunal des Conflits ; les différents ordres de juridictions n'avaient-ils pas été successivement saisis ? tous deux ne s'étaient-ils pas déclarés successivement incompétents ? et tous deux n'avaient-ils pas statué définitivement ? Il présenta donc une requête en ce sens, mais ce fut en vain. Il n'y avait pas de conflit négatif, les tribunaux administratifs et judiciaires n'ayant pas eu à se prononcer sur la même question (1).

Il est regrettable que LE PENDU n'ait pas trouvé de juge pour dire si sa prétention était fondée ou non et pour confirmer ou casser la décision du Tribunal de Paix.

Il se peut que l'attitude de l'abbé LE BAYON ait été à son égard nettement injurieuse, mais il est fort possible également que la plainte ait été sans cause et que le recteur de Ploërmel n'ait pas, comme le fait remarquer M. BERTHÉLEMY (2) outrepassé ses droits ; la faute délictuelle n'apparaît pas d'une façon absolue et l'abbé LE BAYON pouvait très bien soutenir qu'aucun délit ne saurait être retenu à son encontre.

Cette affaire n'a qu'un intérêt historique. Sous l'empire de la législation actuelle elle ne se représentera pas. Depuis la dénonciation du Concordat, l'ecclésiastique ne

(1) D. P., 1903.3.102.

(2) Note sous l'arrêt du 10 juillet 1901.

peut être assimilé à un fonctionnaire, dont la recherche de la responsabilité par un individu, qui se prétend lésé, peut donner lieu à des questions particulièrement délicates par suite de la dualité de compétence existant en la matière. Mais on peut encore très bien voir que le Tribunal administratif, saisi d'une plainte contre un agent d'un service public dise : Il n'y a pas faute de service », tandis que le Tribunal civil décide qu'il n'y a pas faute personnelle.

Comment savoir si une maladresse ou une négligence peut être relevée contre ce fonctionnaire, qui échappera ainsi aux conséquences dommageables de son acte, quoique l'action intentée contre lui puisse être fondée ? Nous pensons actuellement à un accident survenu le 12 octobre 1923 dans une école parisienne, sise rue Henri-Chevreau : l'un des élèves Maurice PETIT, désireux, au cours d'une expérience de chimie, de se rendre compte du travail fait par le professeur, quitte sa place pour se rapprocher du maître, malheureusement il butte contre le pied de son banc et tombe la tête en avant sur le coin d'une table ; ses lunettes sont brisées et son œil est atteint profondément par des éclats de verre.

Au lieu de le mener soit à l'institut Ophtalmologique ROTHSCHILD ou chez un pharmacien, un surveillant se borna à reconduire l'enfant chez lui et, sa mère étant absente, le confia à la concierge en lui recommandant simplement de l'envoyer le plus vite possible à l'hôpital, où l'énucléation de l'œil fut pratiquée. Par la suite, Maurice Petit fut contraint d'abandonner ses études et

de se placer comme domestique de ferme afin d'éviter toutes fatigues oculaires.

M<sup>me</sup> PETIT estima qu'il y avait une faute de service engageant la responsabilité de l'état : un élève myope n'aurait pas dû être placé au fond de la classe d'une part, et les soins les plus élémentaires pour permettre la conservation de l'œil blessé n'avaient pas été donnés, d'autre part.

Elle demanda en conséquence au ministre de l'Instruction Publique de lui allouer une indemnité, et celui-ci ayant le 9 juillet 1924 refusé, elle s'adressa au Conseil d'État réclamant 25.000 francs à titre de dommages-intérêts.

Mais y avait-il faute du service public ? Les maîtres ne répartissent-ils pas à leur gré leurs élèves dans les salles d'études ? M<sup>me</sup> Petit était-elle fondée à se plaindre de ce que son fils n'avait pas été conduit immédiatement à l'hôpital, alors qu'il était peut-être victime d'un accident dû à sa seule imprudence et à son manquement à la discipline scolaire, qui interdit à un élève de quitter sa place sans autorisation.

Le Conseil d'État le pensa et par son arrêt du 13 juillet 1926 (1) il rejeta la requête de la demanderesse, considérant qu'il ne résultait pas de l'instruction que l'accident dont avait été victime le jeune Maurice Petit ait eu pour cause une faute d'un service public.

(1) PANHARD, année 1926, p. 737.

Saisissant la juridiction civile, M<sup>me</sup> Petit mit en cause la responsabilité du maître d'école, mais le Tribunal de Première instance, puis la Cour d'appel (1), la déboutèrent successivement estimant être en présence d'une faute de service, et elle n'obtint jamais d'indemnité.

Ainsi donc, les divers ordres de juridictions statuant dans les limites de leurs compétences respectives ont déclaré qu'il n'y avait ni faute de service, ni faute personnelle de l'instituteur.

Pourquoi l'accident ne serait-il pas imputable au fait de la victime ? L'inobservation des règlements et l'imprudence que la demanderesse prétendait relever à l'encontre de l'instituteur, ne seraient-ce pas plutôt à son fils qu'elles devraient être reprochées (2) ?

En résumé, M<sup>me</sup> PETIT avait-elle tort ou raison, nous ne saurions le dire, puisque, par suite de la coexistence de tribunaux administratifs et judiciaires, la question de responsabilité n'a pas été tranchée dans un seul et unique débat. De ce doute sur la culpabilité de l'instituteur, certains, croyant reconnaître la faute de l'enfant, ont

(1) Voir, rapport de M. FOURCADE, séance du 15 décembre. A notre connaissance, ces décisions n'ont pas été publiées dans les recueils juridiques usuels.

(2) M. DUPLANTIER disait au Sénat (Séance du 15/12/31) : « Il n'est pas nécessaire qu'il y ait en toutes circonstances une faute de service ou une faute personnelle, pas plus qu'il n'est nécessaire à l'heure présente pour un Français, cela viendra sans doute, d'être pensionné, décoré ou amnistié, il y a encore quelques Français qui ne rentrent dans aucune de ces trois catégories. »

essayé de tirer parti et ont prétendu qu'une disposition législative était inutile pour remédier à des contrariétés de décisions de ce genre puisqu'elles n'aboutissaient pas à un déni de justice ; aussi citerons-nous deux cas où le conflit de fait apparaît nettement ; puisque le dommage étant établi, et le droit à réparation reconnu par les Tribunaux, la victime n'a reçu aucune indemnité pour le préjudice subi.

LECANU, mécanicien principal de la marine, était occupé le 12 mars 1914 à vérifier les travaux de montage des machines du navire *l'Edouard Jéramec*, que la société des Forges de la Méditerranée faisait construire à Granville, lorsqu'en descendant dans la cale pour en vérifier l'étanchéité, il fit une chute et se fractura la cuisse droite.

Se basant sur la loi du 9 avril 1898, il assigna la C<sup>ie</sup> des Câbles Télégraphiques, dont il se prétendait l'employé, devant le Tribunal civil du Havre. Le 15 janvier 1921, celui-ci estime que l'accident est survenu au cours de travaux qui se rattachent étroitement à l'embarquement. « LECANU, chef mécanicien du navire, lisons-nous dans les motifs de l'arrêt, surveillait les opérations de montage et d'achèvement des machines pour permettre au navire, alors à flot, de commencer sa sortie en mer qui eut lieu peu après et accomplissait donc un acte de la profession de marin, lui donnant le droit de se prévaloir des dispositions de la loi du 29 décembre 1905 ».

LECANU débouté interjette appel, cependant que sans

attendre la décision de la Cour de Rouen, il s'adresse au sous-secrétaire d'État à la Marine Marchande lui demandant de lui allouer, ainsi que l'avait indiqué la première juridiction saisie, une indemnité sur la Caisse de Prévoyance créé au profit des marins.

Le 21 décembre 1921, le Ministre rejette la demande de pension de la victime qui, le 15 février 1922, présente une requête au Conseil d'État à fin d'annulation de la décision ministérielle.

Le 30 mars de la même année, la Cour de Rouen, saisie, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, confirmait le jugement du Tribunal civil du Havre. LECANU ne peut obtenir satisfaction, il ne peut invoquer les dispositions de la loi du 9 avril 1898, cependant que six mois après, l'arrêt du Conseil d'État, le déboutera à nouveau ; l'infirmité dont il est atteint ayant d'après cette juridiction sa cause dans un accident, qui dans les circonstances où il est intervenu, ne saurait être rattaché à un risque de la profession du marin (1).

Devant cette contrariété de décisions, LECANU crut apercevoir les éléments d'un conflit négatif ; mais, aux termes d'une jurisprudence constante, pour qu'il y ait lieu à règlement de juges devant lui, le Tribunal des Conflits exige que les différents ordres de juridictions se soient successivement déclarés incompétents pour prononcer sur la même question ; or, devant la juridiction de

(1) PANHARD, année 1922, p. 855.

droit commun, la victime s'était présentée comme exerçant, en qualité d'ouvrier, contre son chef d'entreprise, la C<sup>ie</sup> des Câbles Télégraphiques, l'action que lui conférait la loi du 9 avril 1898 ; devant la juridiction administrative, au contraire, il s'était prévalu de sa qualité d'inscrit maritime, pour réclamer une pension à la Caisse de Prévoyance par application de la loi du 29 décembre 1905 (1).

Le Tribunal des Conflits suivit la jurisprudence qu'il avait antérieurement consacrée et l'intéressé ne put obtenir la réparation du préjudice qu'il avait subi.

La Normandie qui nous offre un exemple bien caractérisé de conflit de fait nous en fournit un second non moins intéressant.

En 1854, au moment de la guerre de Crimée, un armateur de Fécamp, le sieur HOULLEBREQUE avait assuré par police en date du 23 novembre 1853, une somme de 16.000 francs sur corps et quille d'un navire du nom de *l'Iris* à la Compagnie d'Assurance Générales, pour douze mois de navigation.

Le 20 mars 1854, les frères Pastré agissant comme mandataires du ministère de la Guerre, signèrent avec Houllebrèque un contrat d'affrètement de son navire ; celui-ci s'engageant à transporter des vivres et des munitions pour notre armée dans la Mer Noire à toutes réquisitions de l'autorité militaire ; *l'Iris* partit pour la base de

(1) Tribunal des Conflits, 26 février 1925, Sirey, 1926.3.23.

Kamiech où, dès son arrivée, son capitaine JOIGNANT reçut l'ordre de se rendre à Varna ; mais à peine le navire a-t-il gagné la haute mer qu'il est assailli par une violente tempête : la grande vergue est brisée, le grand hunier et la brigantine enlevés par les vagues qui balayaient le pont sont irrémédiablement perdus et Joignant fut obligé vers quatre heures du soir de mouiller « sur trois ancrs avec câbles à chaînes près de plusieurs autres navires stationnant dans la rade de Sébastopol » (1).

Cependant, les efforts de l'équipage pour lutter contre les éléments déchaînés s'avèrent de plus en plus impuissants, le brick chasse sur ses ancrs, néanmoins il n'est pas perdu, il pourrait encore tenir ne faisant eau de nulle part ; mais n'ayant plus ses voiles, il est le jouet des courants marins qui le poussent tout droit vers Sébastopol occupé par les Russes.

L'instant est critique ; le capitaine fait monter tout l'équipage sur le pont ; deux solutions sont envisagées, ou bien rester sur le navire, c'est sans doute le salut du brick, mais en tout cas la capture de tous par les Russes, ou bien l'abandonner et le laisser aller à la dérive sous Sébastopol, à moins qu'il n'aille se briser sur quelque rocher.

L'équipage s'arrête à ce dernier parti, tous, matelots et officiers sautent dans les canots de sauvetage et gagnent une frégate française le *Descartes* qui stationnait non

(1) Arrêt du 2 avril 1856, D. P., 1856.2.221.

loin de là sous bon vent. Dans la nuit, le brick dérada et alla s'échouer sous les forts occupés par les Russes qui le brûlèrent.

Le 27 décembre 1854, Houllebreque signala à la Compagnie d'assurances la perte de son navire et réclama le paiement de la somme de 16.000 francs ; mais celle-ci l'imputant à un cas de guerre et non à un fait de mer (le seul qu'elle a assuré) s'y refuse ; ne pouvant obtenir satisfaction, l'armateur assigna simultanément, devant le Tribunal de commerce de Rouen, la Compagnie d'Assurances en paiement de la somme de 16.000 francs et les frères PASTRÉ pour « voir dire qu'ils seraient tenus au paiement de ladite assurance s'il était jugé que la perte du navire était imputable non pas à un fait de mer mais à un fait de guerre (1) » ; successivement, devant le Tribunal de commerce, puis devant la Cour d'appel de Rouen, les frères PASTRÉ soutiennent l'incompétence des Tribunaux judiciaires pour connaître de leur différend avec Houllebreque, et ces deux juridictions les mettent effectivement hors de cause (1). Cependant que retenant la cause pendante entre le demandeur et la Compagnie générale d'assurances, elles posent en principe que la convention passée entre eux ne prévoyant pas le risque de guerre, seul le fait de mer peut faire l'objet du litige ;

(1) Aux termes du décret du 11 juin 1806, c'est devant le Conseil d'État que doivent être portées toutes demandes et contestations relatives aux marchés passés avec les ministres soit avec l'intendant de la maison de l'Empereur soit en leur nom comme en l'espèce.

or, si au moment où l'équipage a abandonné le navire il obéissait à la crainte bien naturelle de n'être pas capturé par les Russes, il n'y avait pas « péril imminent en la demeure », l'échouement aurait pu très bien être évité, et qu'en tout cas sans l'état de guerre, le brick aurait trouvé un port où il aurait pu se réfugier ; le vent le poussant vers Sébastopol et, comme nous l'avons noté précédemment, le navire ne faisant pas eau et n'étant privé ni de son gouvernail ni de ses principales manœuvres.

En conséquence, le Tribunal de commerce et la Cour d'appel de Rouen (1) jugent que la perte du navire est imputable à un fait de guerre et déboutent HOULLEBREQUE de sa demande décidant simplement que la Compagnie d'assurances devra l'indemniser de la perte de la grande vergue du grand hunier et de la brigantine qui arrivée pendant la tempête et avant l'abandon du navire constituait un risque maritime couvert par la police. HOULLEBREQUE se pourvoit en cassation contre le dernier jugement, mais la Cour Suprême confirme le 11 août 1856 (2) la décision de la Cour de Rouen : « Attendu que les appréciations de l'arrêt attaqué sont souveraines, qu'elles établissent que la perte du navire n'a eu lieu que par un événement indépendant des risques occasionnés par la tempête n'ayant pour cause que le fait de guerre constaté. »

(1) D. P., 1856.2.221.

(2) Sirey, 1859.1.30.

Cependant, sur sa demande les 12 et 28 avril et 8 mai 1856, différentes décisions ministérielles accordaient à HOULLEBREQUE la somme de deux mille francs à titre d'indemnité pour les dommages causés au navire par le fait de guerre, comme représentant la valeur du brick réduit après son échouement à l'état d'épave ; lui refusant toutes réparations supplémentaires ayant leur cause dans des risques de mer dont l'État n'était pas responsable.

HOULLEBREQUE s'adresse alors au Conseil d'État, lui demandant l'annulation des décisions ministérielles précitées et la mise en cause de la Compagnie d'assurances pour le cas où il serait jugé que la perte du navire est imputable au moins en partie à des risques de mer ; le 23 juillet 1857 (1) cette haute juridiction administrative le déboute, estimant que la perte du navire ne provient pas des hostilités et que l'intervention sollicitée est sans intérêt, puisqu'il ne lui appartient que de connaître du contrat conclu entre l'armateur et l'administration de la Guerre ;

*Houllebreque* a ainsi épuisé tous les ordres de juridiction, comme l'écrit M. JACQUELIN (2) : « Est-ce un risque de mer ou de guerre qui s'est présenté, c'est là une question de droit maritime qui ne nous intéresse pas ; mais

(1) LEBON, *Recueil des Arrêts du Conseil d'État*, année 1857, p. 570.

(2) JACQUELIN, *Principes dominants du Contentieux administratifs*, p. 80.

il est certain que l'un des deux risques, peut-être les deux, s'étaient produits, que l'un des deux ordres de juridiction avait mal jugé, peut-être les deux, et qu'aucun tribunal n'était compétent pour déclarer de quel côté venait l'erreur et pour la redresser » ; la voie du règlement de juge elle-même était fermée et le juge du conflit ne pouvait être saisi, chacun des deux ordres de juridiction étant bien compétent dans sa sphère, quoique à propos de la même affaire.

### CHAPITRE III

#### LA LOI DU 20 AVRIL 1932

Les décisions que nous avons précédemment analysées sont irréprochables du strict point de vue de la séparation des pouvoirs. « Il serait néanmoins souhaitable que l'indépendance des diverses juridictions se manifeste autrement que par des contrastes aussi accentués entre les différents jugements qu'elles ont été amenées à rendre (1) ».

Le déni de justice dont ont été victimes LEGANU et HOULLEBRECQUE a sa cause directe dans le fait de la co-existence des tribunaux administratifs et judiciaires et M. JACQUELIN a pu justement écrire : « Un pays possédant deux ordres de justice risque parfois de n'en trouver aucune (2) » car avec une organisation judiciaire uniforme de tels cas ne se seraient pas présentés.

Et cependant, dans les articles parus (3) dans la *Revue de droit public*, M. ARTUR a prétendu que cette unité de

(1) LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, t. I, p. 506.

(2) M. JACQUELIN à son cours.

(3) *Revue de Droit Public*, année 1902, p. 95 6<sup>e</sup> article. *Séparation des Pouvoirs et des Fonctions*.

juridiction n'aurait rien jugé. Pour lui, dans l'affaire de *l'Iris* il y avait simplement un mal jugé au fond.

La vraie solution eût été que les deux assureurs fussent condamnés chacun pour moitié. « Il n'y avait pas exclusivement risque de guerre puisque sans la tempête le navire ne serait pas allé se fourrer sous les canons de Sébastopol. Il n'y avait pas exclusivement risque de mer puisque si l'on n'avait pas été en état de guerre le navire n'aurait pas péri (1) et, ajoute-t-il, l'erreur ne se serait pas produite, si un seul et même Tribunal avait été compétent, seulement il faut entendre par là un tribunal de première instance ou d'appel et non pas une Cour de Cassation » ; » la question de savoir s'il y avait risque de mer ou risque de guerre est une question de fait et par conséquent en dehors de la compétence de la Cour Suprême.

Notons que M. ARTUR reconnaît que ce mal jugé a été facilité par le partage de compétence : sans la dualité de juridiction, écrit-il, il n'aurait pas été possible, car un seul Tribunal saisi des deux réclamations n'aurait pas pu les rejeter toutes deux à la fois ; il aurait nécessairement condamné les deux assureurs pour moitié ou l'un d'eux pour le tout.

Mais, en admettant que les tribunaux administratifs lui soient rigoureusement subordonnés, la Cour Suprême n'aurait-elle pas pu être saisie de ces différents litiges par la voie de l'article 504 du Code de Procédure civile ?

(1) *Revue de Droit public*, année 1902, 6<sup>e</sup> article, note 1, p. 96.

M. ARTUR ne le croit pas. Pour lui, il, n'y a pas contrariété de jugements dans cette affaire, il y a contrariété pour le public, mais pas pour le jurisconsulte.

Les deux ordres des Tribunaux n'ont statué ni sur le même objet ni entre les mêmes parties. Leurs décisions sont l'une et l'autre mauvaises, mais elles ne sont pas contradictoires.

Il importe peu d'ailleurs, d'après M. ARTUR que la Cour de Cassation ait pu, ou non, être saisie par la voie du règlement des juges ; son intervention n'aurait été d'aucune utilité, puisque, lorsqu'il y a vraiment contrariété de jugement, la Cour Suprême se borne à casser sans renvoi celui qui a été rendu le second ; et l'arrêt de la Cour de Rouen aurait subsisté, indiquant sans doute la responsabilité de l'Etat ; mais, étant juridiquement inexécutable, il n'était d'aucune utilité pour le justiciable.

Observons que l'argumentation de M. ARTUR apparaît comme particulièrement séduisante : la Cour de Cassation se borne à dire le droit. Or, avec le conflit de fait, ainsi que nous l'avons fait remarquer, les décisions sont contraires sur le fond, et c'est sur lui qu'il faut statuer. Mais n'est-elle pas empreinte d'une certaine sollicitude à essayer de justifier l'existence d'une juridiction administrative indépendante ? Lorsque M. ARTUR affirme par exemple, qu'en matière de contrariété de décisions, la Cour de Cassation saisie par la voie de l'article 504 du Code de Procédure civile se borne à casser le second jugement intervenu, n'y a-t-il pas une assertion quelque

peu audacieuse et que de nombreux arrêts viennent contredire ?

Comment prétendre, au surplus, que les voies de procédure ordinaire auraient suffi pour donner satisfaction à l'armateur de l'*Iris* (en supposant un système de tribunaux subordonnés dans leur ensemble à la Cour de Cassation, mais compétents, les uns en matière civile, les autres en matière administrative), alors qu'aux termes d'une doctrine et d'une jurisprudence constantes le renvoi pour litispendance ou connexité ne peut être prononcée d'une juridiction à une autre, lorsque l'une est incompétente *ratione materiae*, pour connaître de l'affaire ?

L'exception de litispendance, lisons-nous dans le *Répertoire Général du Droit Français* (1), n'est recevable que lorsque les divers tribunaux saisis sont également compétents, et cette condition n'est pas réalisée lorsque l'affaire déjà pendante devant l'autorité administrative est portée devant les juges civils, car l'une des deux autorités est incompétente : « Pour le cas de connexité, écrit d'autre part GLASSON (2), le renvoi ne peut être demandé, ni prononcé, lorsque le premier tribunal est incompétent d'une façon absolue pour connaître de l'affaire portée au second. »

(1) CARPENTIER, *Répertoire Général du Droit Français*, Paris 1898, V<sup>o</sup>, Litispendance, n<sup>o</sup> 85.

(2) GLASSON, *Précis théorique et pratique de Procédure*, t. I, p. 702, édition 1908.

Quand deux juridictions sont compétentes d'une façon absolue, le renvoi de l'une à l'autre d'une même cause est impossible. Les termes de l'article 171 du Code de Procédure civile — disposant qu'il pourra être demandé « s'il a été formé précédemment en un autre tribunal une demande pour le même objet, ou si la contestation est connexe à une cause déjà pendante en un autre Tribunal » — indiquent, qu'il n'est que facultatif pour les juges saisis en second lieu ; s'ils se jugent compétents, ils doivent, au contraire, le refuser (1). Sans méconnaître le principe de la Séparation des Pouvoirs, le juge administratif ou celui de droit commun ne sauraient se soustraire à l'obligation d'apprécier eux-mêmes l'étendue et la limite de leurs attributions. Le déclinatoire d'incompétence devant un tribunal administratif au profit d'un tribunal judiciaire ou réciproquement ne saurait être proposé avec succès dans l'hypothèse prévue par M. ARTUR.

Par contre, il semble que la voie prévue par l'article 504 du Code de Procédure civile eût été plus utile au plaideur, ainsi que l'indique M. JACQUELIN. Le recours en cassation pour contrariété de décisions « est très largement ouvert (2) » et les parties peuvent facilement y recourir « dès qu'elles le croient conforme à leurs intérêts (2) ».

(1) Cassation 17 Juillet 1930, D. P. 1930.1.366.

(2) GLASSON, *Précis théorique et pratique de Procédure Civile*.  
Cité par M. JACQUELIN à son cours.

(3) Même référence que ci-dessus.

N'a-t-il pas été jugé qu'il pouvait être employé avec succès par un particulier victime d'un arrêt de Cour d'appel et d'un jugement de Tribunal de commerce, contraires (1). Cette procédure n'est astreinte, au surplus, à aucun formalisme et il y aurait lieu à ouverture à cassation, si les deux jugements émanaient du même tribunal, toutes les fois « que le second aurait été rendu en connaissance de cause, c'est-à-dire, par des juges qui connaissent le premier, mais qui ont estimé qu'il n'y avait pas lieu au respect de la chose jugée (2) ».

HOULLEBRECQUE aurait pu s'adresser à la Cour de Cassation à fin de règlement de juges entre l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat et celui de la Cour d'appel de Rouen ; nul doute qu'il eût obtenu satisfaction. C'est en vain que l'on objecterait que l'identité de parties exigée par l'article 504 du Code de Procédure civile n'existait pas en la matière. La Cour de Cassation a nettement décidé, et à plusieurs reprises, que « lorsqu'il y avait identité d'objet malgré la non identité de personnes, il y avait lieu à règlement de juges (3) ».

Une seule fois à notre connaissance, elle a statué en sens contraire, et encore il s'agissait de défendeurs pou-

(1) Paris, 3 mars 1835, cité par GARSONNET et César BRU, *Traité de Procédure Civile et Commerciale*, Paris, 1915, p. 687.

(2) GLASSON, *Précis théorique et pratique de Procédure Civile*, t. II, Paris, 1908, n° 1092.

(3) Cassation, 5 décembre 1848, D. P. 1849.1.218 et Cassation, 20 février 1834, D. P. 1834.1.218.

vant opposer à l'action du demandeur des exceptions différentes (1).

En résumé, l'argumentation de M. ARTUR ne nous paraît pas probante : seule une Cour de Cassation unique peut remédier aux conflits de fait que nous avons signalés, et il reste vrai qu'une juridiction administrative « fondée sur la séparation des fonctions, mais non sur la séparation des pouvoirs, est une institution améliorée sans doute, mais encore d'un ordre inférieur (2) ».

## II

La doctrine, exception faite de MM. JACQUELIN et ARTUR, et la jurisprudence n'avaient vu dans les exemples de conflit de fait que des « curiosités juridiques », lorsqu'en 1922 un accident, bien banal de nos jours, se produisit près d'Yvetot.

Une voiture conduite par M<sup>e</sup> BORNON, huissier, transportant avec lui un sieur ROSAY, entra en collision avec une automobile où se trouvait, en compagnie d'un officier de son état-major, le général DUCHESNE commandant le 3<sup>e</sup> Corps.

M. ROSAY projeté hors de la voiture et grièvement blessé attaqua conjointement devant le Tribunal civil d'Yvetot : le général DUCHESNE comme civilement res-

(1) Cassation, 1<sup>er</sup> mars 1841, D.P. 1842.1.47.

(2) M. JACQUELIN à son cours.

ponsable de l'imprudence de son chauffeur POULIANDE d'une part et M<sup>e</sup> BORNON, d'autre part demandant l'allocation dedommages-intérêts à son profit.

Mais le Tribunal étant incompétent pour connaître de sa demande à l'encontre du général, il ne poursuivit pas l'instance contre lui.

Quoi qu'il en soit, le Tribunal d'Yvetot par jugement en date du 28 juin 1923, confirmé par un arrêt de la Cour d'appel de Rouen du 25 janvier 1924, autorisa ROSAY à rapporter la preuve par témoins que BORNON avait abordé le carrefour, formé par le croisement des deux chemins de grande communication numéros 63 et 88, où la collision s'était produite, à une allure excessive serrant complètement sur sa gauche et ayant omis, dans un tournant où la visibilité était imparfaite, d'annoncer son approche.

Malheureusement pour ROSAY, deux des témoins, cités par lui, furent reprochés : le général DUCHESNE comme ayant un intérêt moral à ce qu'il fût établi que la collision n'était pas imputable à son subordonné, et le sieur POULIANDE comme pouvant être amené à travestir la vérité pour dégager sa propre responsabilité.

Restait l'officier d'Etat-major accompagnant le général DUCHESNE, le lieutenant-colonel HEUZEY. Celui-ci vint dire à l'enquête que M<sup>e</sup> BORNON avait pris le virage sur sa gauche, mais, sa déposition étant en contradiction avec deux procès-verbaux précédemment dressés par la gendarmerie, par jugement du 23 juillet 1925 le Tribunal

civil d'Yvetot décida que BORNON n'avait commis aucune faute pouvant engager sa responsabilité.

Vainement, M. ROSAY invoqua à l'égard de son transporteur une responsabilité basée sur l'article 1384, paragraphe 1<sup>er</sup> du Code civil, sa demande sur ce point fut repoussée, car suivant une jurisprudence constante « la responsabilité de plein droit du gardien de la chose ne peut être mise en cause que si l'accident est imputable à un vice de la chose ou tout au moins reste indéterminé ». Or, en l'espèce, la collision était imputable au fait de l'homme, au chauffeur POULIANDE. Remarquons que le Tribunal civil d'Yvetot ne s'est pas borné à mettre hors de cause BORNON, mais qu'il a indiqué comme auteur de l'accident le conducteur de la voiture du général DUCHESNE (1).

Lors de la discussion au Sénat, M. HERY (2) prétendit

(1) Dans le jugement du 23 juillet 1925 nous lisons « qu'au contraire, le chauffeur du général DUCHESNE par son imprudence et son inobservation des règlements a été la cause de l'accident ; et qu'avant d'arriver à une bifurcation, contrairement à l'article 10 du décret du 31 décembre 1922, il n'a pas annoncé son approche à une distance assez courte pour être entendu, qu'il a négligé de marcher à une allure modérée en atteignant le carrefour, qu'étant à la bifurcation de deux chemins de même catégorie, il devait laisser la priorité de passage au conducteur qui venait sur sa droite, qu'il ne s'est pas conformé à ces prescriptions du Code de la Route, ce qui a été la cause de l'accident.

(2) Séance du Sénat, 15 décembre 1931 : *M. le Rapporteur* : « Ils ont dit : « C'est la faute de l'autre conducteur ». — *M. René Hery*. « Ils n'étaient pas compétents pour le dire.. la juridiction civile a outrepassé sa compétence. »

qu'en désignant comme responsable celui qui n'était pas son justiciable, le Tribunal avait outrepassé ses pouvoirs. Nous ne voyons pas en quoi l'on peut découvrir une faute des juges, qui avaient parfaitement le droit, même le devoir, de refuser de reconnaître la responsabilité de leur justiciable parce qu'ils croyaient apercevoir celle de l'autre conducteur.

Mais alors que la question de responsabilité de l'accident n'était pas encore définitivement tranchée, ROSAY s'adressa au Conseil d'Etat lui demandant d'annuler deux décisions du Ministre de la Guerre, des 10 mars et 22 mai 1924, lui refusant l'indemnité qu'il avait réclamée et ce faisant condamner l'Etat à lui payer la somme de 150.000 francs à titre de dommages-intérêts pour réparation du préjudice tant moral que matériel qu'il avait subi, et à lui rembourser le montant des frais par lui exposés jusqu'à ce jour, soit : 14.749 fr. 45.

Le requérant s'appuyait sur le jugement du Tribunal d'Yvetot indiquant comme auteur de l'accident, le chauffeur POULIANDE ; malheureusement par son arrêt du 13 juillet 1926 le Conseil d'Etat déclarait que la responsabilité de la collision était imputable à une faute commise par le chauffeur de la voiture où se trouvait ROSAY, que dès lors la responsabilité de l'Etat n'était pas engagée (1).

(1) Remarquons que le Conseil d'État a lui aussi indiqué, comme auteur de l'accident, celle des parties au regard de la quelle il était incompétent pour statuer.

ROSAY ainsi débouté ne se décourage pas, il interjette appel du jugement rendu par le Tribunal civil d'Yvetot ; mais la Cour d'appel de Rouen, adoptant les motifs des premiers juges, le déboute à nouveau par son arrêt du 10 décembre 1926.

Il ne reste plus au plaideur que la voie de la cassation ; à moins qu'il ne préfère se retourner vers le Tribunal des Conflits statuant par voie de conflit négatif, mais il le ferait certainement en vain : d'une part, aucun moyen de cassation n'est soutenable contre le jugement précité ; d'autre part, les deux ordres de juridiction étant bien compétents *in parte qua*, il n'y a pas lieu à règlement de juges devant le Tribunal des Conflits.

Aucun moyen de droit ne lui étant ouvert, force était donc à ROSAY d'en rester là, si plusieurs sénateurs ne s'étaient intéressés à son cas, estimant qu'une telle situation juridique était inacceptable.

La 15 mars 1928, MM. VEYSSIÈRE, POL-CHEVALLIER, Fernand FAURE, Manuel FOURCADE, et LEFEBVRE DU PREY déposaient une proposition de loi tendant à soumettre au Tribunal des Conflits les décisions définitives rendues par les Tribunaux judiciaires et administratifs et présentant contrariétés (1).

Une campagne de presse se dessinait, d'autre part, dans l'*Abeille Cauchoise* (2) en faveur de ROSAY qui, ne restant pas inactif, adressait aux membres du gouvernement et

(1) Doc. parlementaires SÉNAT, annexe n° 396.

(2) *Abeille Cauchoise* (n° du 20 juin 1928).

des deux Chambres une pétition dans laquelle il demandait le vote d'urgence de cette loi : « d'intérêt particulier qui lui allouerait une indemnité laquelle serait fixée par une commission et réglée par les administrations de la Guerre et de la Justice ». Et, soulignant que pour utiliser la procédure qui serait créée, il lui faudrait encore exposer des frais et disposer d'avances au profit de ses conseils, il sollicitait de la « bienveillance de MM. les Sénateurs et Députés » le vote d'une provision en sa faveur.

Il publiait en même temps une brochure intitulée : *Conflit entre les juridictions administratives et judiciaires* et le 25 octobre 1927, il adressait à M. POINCARÉ une lettre lui demandant justice (1).

Les 3 et 17 juin 1930, le gouvernement déposait un projet de loi, dans lequel nous avons trouvé pour la

(1) « Je n'ai aucune chance, écrivait-il, d'arriver à une solution en présence de l'attitude d'autorités qui voulant s'ignorer, luttent entre elles sans tenir compte de la légitimité de mes droits, M. le Président vous êtes mon dernier recours « vous voudrez l'équité et vous refoulerez l'injustice ».

Signalons qu'en 1930 M. ROSAY fit paraître un journal : *l'Opprimé*. Dans le premier numéro, après avoir cité quelques appréciations du Dr PEYROUX, de M<sup>e</sup> DIEUSY en sa faveur, il citait un extrait d'une lettre que lui aurait adressé M. POINCARÉ : « J'ai donné des instructions pour que les ministères de la Justice et de la Guerre se mettent d'accord sur votre cas lui répondait le Président du Conseil, je me réserve, d'autre part, d'étudier s'il y a lieu de combler la lacune que révèle cette affaire dans notre législation et dans nos règles de procédure. »

première fois employé l'expression de « déni de justice », sur les bureaux de la Chambre et du Sénat (1).

Le 26 février 1931, la commission de législation civile et criminelle du Sénat achevait son rapport (2) et après discussion, les 7 mai et 15 décembre 1931, le Sénat adoptait le projet de loi (3) que la Chambre, après avoir entendu M. ROLLAND (4), ratifiait presque sans discussion.

Les idées directrices de cette loi du 20 avril 1932 avaient été dégagées lors des travaux d'une commission présidée par M. ROMIEU, Président de la Section du Contentieux au Conseil d'Etat (5). M. LACROIX, Vice-Président du Tribunal des Conflits s'était déclaré également favorable, cette réforme (6) dont les dispositions sont les suivantes :

*Article 1<sup>er</sup>.* — Peuvent être déférées au Tribunal des Conflits lorsqu'elles présentent contrariété conduisant à un déni de justice, les décisions définitives rendues par les Tribunaux administratifs et les Tribunaux judiciaires

(1) Docc. parlementaires SENAT, annexe n° 349 et CHAMBRE annexe n° 3383.

(2) *Ibid.*, SÉNAT, n° 126.

(3) *J. off.* des 8 mai et 16 déc.

(4) Rapport de M. ROLAND ; Doc. annuel CHAMBRE DES DÉPUTÉS, n° 6776. Signalons que le projet de loi avait été retiré des bureaux des deux chambres par M. PERET, Garde des Sceaux, le 8 juin 1930.

(5) Voir *Bulletin de la Société d'Etudes Législatives*, 1929, question n° 77 et 1930, n° 1, page 44.

(6) Cité par M. Léon BÉRARD au SÉNAT (séance du 7 mai 1931).

dans les instances introduites devant les deux ordres de juridictions pour les litiges portant sur le même objet.

*Article II.* — Le recours devant le Tribunal des Conflits doit être introduit dans les deux mois à compter du jour où la dernière en date des décisions à entreprendre n'est plus susceptible d'aucun recours devant les juridictions soit de l'ordre administratif, soit de l'ordre judiciaire. Toutefois, le délai est porté à six mois à compter du jour de la promulgation de la loi pour les décisions qui ont été rendues antérieurement à cette promulgation et dont la dernière en date ne remonte pas à plus de dix ans.

*Article III.* — Les articles 17, 18, 20 à 24 du décret du 26 octobre 1849 sont applicables aux recours formés par application de la présente loi.

*Article IV.* — Sur les litiges qui lui sont déférés en vertu des articles qui précèdent, le Tribunal des Conflits juge au fond à l'égard de toutes les parties en cause, il statue également sur les dépens des instances poursuivies devant les deux ordres de juridictions ; ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours. Il est procédé à l'instruction dans la forme administrative, conformément au décret du 22 juillet 1806 (1).

(1) *Journal Officiel* du 22 avril 1932.

### III

Telles sont donc les dispositions de la loi du 20 avril 1932 ; œuvre de trois Sénateurs : MM. BOIVIN-CHAMPEAUX, BÉRARD et FOURCADE ; elle est la marque que l'article 6 de la loi du 22 juillet 1879 (1), copie d'ailleurs de l'article 45 de la Charte de 1830, disposant que : « toute pétition à l'une ou l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit », est susceptible d'une application pratique. Ainsi que l'écrit M. MARTIN (2) : « On peut s'étonner qu'à notre époque il y ait encore des réclamations qui ne trouvent point de juges », n'est-ce point en effet un principe fondamental de l'organisation en Société que « toute contestation puisse être tranchée par un Tribunal » (3).

Malheureusement, les faits que nous avons précédemment exposés, prouvent le contraire ; espérons qu'avec la loi du 20 avril 1932, le plaideur trouvera toujours un juge : « La mission des tribunaux tant administratifs que judiciaires ne consiste pas à s'inspirer des intérêts généraux, mais de la justice » (4), et tout rapport juridique doit être nécessairement sanctionné.

Nous estimons que ne resteront plus désormais en

(1) D. P. 1879.4.65.

(2) Article de M. MARTIN, D. P. 1932.4.273.

(3) Référence précitée.

(4) Achille MESTRE, *De l'autorité compétente pour déclarer l'État débiteur*, Thèse de doctorat, Paris, 1899, p. 89.

dehors de cette règle générale que les actes de gouvernement qui, malgré les critiques de la doctrine, mais en vertu d'une jurisprudence constante, n'étant pas des actes administratifs, échappent au contrôle du Conseil d'État.

La nécessité d'un super-arbitre entre les deux juridictions coexistant dans notre droit s'est donc imposée au législateur contemporain. Il peut sembler illogique de confier à un tribunal « d'attribution » la mission de juger au fond, mais n'en est-il pas de même pour la Cour de Cassation statuant en matière de révision et pouvant casser les jugements précédemment intervenus sans renvoi. Quoique cette loi du 20 avril 1932 ait semblé une innovation considérable à certains, nous verrons au cours de cette étude que dans notre Ancien Droit il en existait un précédent incontestable. De plus, l'examen de la législation et de la jurisprudence d'un pays où coexistent deux ordres de juridiction, fera apparaître des dénis de justice analogues à ceux de l'*Iris*.

Peut-être eût-il été préférable en considération de l'extension de compétence du Tribunal des Conflits, de modifier quelque peu la procédure administrative en usage devant lui ?

La procédure de droit commun eût, à notre sens, trouvé normalement son application : n'est-elle pas en effet ainsi que le remarque M. JACQUELIN (1) « aucunement enne-

(1) *L'évolution de la Procédure Administrative*, JACQUELIN. *Revue de Droit Public*, année 1903, t. II, p. 379.

mie des simplifications lorsque la nature requiert vraiment célérité ».

Nous reprendrons et examinerons dans les chapitres suivants de notre étude ces différents points, après avoir indiqué les conditions auxquelles est subordonné le recours ouvert par la loi du 20 avril 1932.

## CHAPITRE IV

### **CONDITIONS DU RECOURS DEVANT LE TRIBUNAL DES CONFLITS**

Cinq conditions sont nécessaires pour donner ouverture au recours devant le Tribunal des Conflits : les décisions doivent être contraires, et leur contrariété aboutir à un déni de justice, définitives, émaner de tribunaux appartenant aux deux ordres de juridiction et avoir été rendues sur le même objet.

#### I

Les contrariétés de jugements rendus par les tribunaux de droit commun sont réglées par l'article 504 du Code de Procédure civile ; la loi du 20 avril 1932 n'a point pour but de les résoudre et, pour donner lieu à son application, les décisions dont se plaint le justiciable doivent émaner d'ordres de juridictions différents : d'un tribunal administratif, d'une part, et d'un tribunal judiciaire, d'autre

(1) Article 14 de la loi du 2 brumaire, an IV : « Le recours en cassation contre les jugements préparatoires et d'instruction ne sera ouvert qu'après le jugement définitif ».

part ; mais, de même que l'article 14 de la loi du 2 brumaire an IV écarte le pourvoi en cassation pour les jugements interlocutoires ou préparatoires, de même nous estimons que ceux-ci ne peuvent donner lieu à un recours devant le Tribunal des Conflits. Le déni de justice n'est pas en quelque sorte consommé, le jugement préparatoire ne préjudiciant pas du fond et l'interlocutoire ne liant pas le Juge ; cette question ne se posera, semble-t-il, pas pour les jugements arbitraux, les parties, ne pouvant aux termes du compromis qu'elles ont conclu, porter leur différend devant un tribunal autre que celui qu'elles ont choisi.

La jurisprudence (1) admet parfois pour les jugements interlocutoires la validité d'un recours en cassation ; la compétence de la Cour Suprême est, en effet, restreinte et certains ont craint, qu'en ne connaissant que du jugement définitif, elle ne puisse suffisamment assurer le respect de la loi et sauvegarder les droits des individus.

Beaucoup plus larges seront, au contraire, les pouvoirs du Tribunal des Conflits, et voilà pourquoi il n'est pas nécessaire que les décisions entreprises aient été rendues en dernier ressort. Il suffit qu'elles soient définitives, c'est-à-dire qu'elles ne puissent plus être attaquées par la voie de l'appel ; et à notre sens le législateur a sagement agi, il a évité les lenteurs et les frais inutiles de procédure au justiciable.

(1) Voir GLASSON, *Procédure Civile*, t. II, p. 182, Paris, 1908.

Par contre, les conditions pour ester en justice : capacité, nécessité d'un intérêt seront les mêmes que devant n'importe quel tribunal. Lors de la séance du 7 mai 1931 au Sénat, M. François SAINT-MAUR demandait que le pouvoir de saisir le Tribunal des Conflits fût reconnu au Ministère Public. « Il peut y avoir eu une violation du droit qui devrait lui ouvrir la même faculté de recours ; on peut aussi se trouver en présence d'une victime inconsciente et qui cependant aurait besoin de faire régler son cas par le Tribunal des Conflits », ne peut-il pas, au surplus, se pourvoir au cassation s'il est partie principale au procès et même dans le cas contraire si l'ordre public est intéressé ?

Il y a là à notre sens une fausse conception de la procédure créée par la loi du 20 avril 1932. Il s'agit, en effet, d'un recours civil, ouvert simplement à l'individu qui n'a pu trouver de juges, seul il a intérêt à s'adresser au Tribunal des Conflits, car c'est à lui seul que les tribunaux successivement saisis ont reconnu un droit à réparation tout en se refusant, toutefois, à en tirer la conséquence logique et à lui donner satisfaction, car, à leur sens, la responsabilité engagée était celle d'une personne, au regard de laquelle ils n'étaient pas compétents.

Ce déni de justice, entendu dans son sens courant et non pas juridique, est une question de fait. Le Tribunal des Conflits aura à dire, après examen de la cause qui lui est soumise, si cette condition existe. Mais l'individu, pouvant seul être la victime de cette contrariété de jugements, à

lui seul doit être ouverte la faculté d'en poursuivre le redressement. En tout cas, si législateur voulait donner ce droit au Ministère Public, il devait le préciser comme le faisait remarquer M. Joseph CAILLAUX (1) ; or la loi est muette à cet égard.

Rédigé dans un esprit plus restrictif que l'article 504 du Code de Procédure civile puisqu'il n'ouvre cette procédure qu'à la victime, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 20 avril 1932 est, au contraire, beaucoup plus souple et plus large sur les conditions proprement dites du recours.

## II

L'identité de moyens et de parties est, en effet, impossible à exiger ; ce serait refuser toute action au plaideur. Devant le Tribunal judiciaire, le justiciable trouve devant lui un autre individu qu'il attaque au nom et avec les règles du droit civil ; devant le Tribunal administratif, il poursuit, au contraire, une collectivité et demande l'application de règles du droit public.

ROSAY et LECANU se verraient dans l'impossibilité de demander au Tribunal des Conflits les réparations auxquelles ils ont droit, si cette identité des moyens et de parties était exigée. Par contre, l'identité de but est nécessaire, il faut nécessairement se trouver en face de

(1) Séance du 7 mai 1931 au Sénat. Références précédemment citées.

litiges portant sur le même objet ; c'est à la fois « le minimum et le maximum que l'on puisse demander en la matière (1). »

Le maximum, nous venons de voir pourquoi ; le minimum, si les différents ordres de juridiction n'ont pas été saisis de la même question ; dans ce cas ils n'ont pu se contredire ni aboutir aux dénis de justice que nous avons pu observer. Comme l'écrivait M. FOURCADE, l'application de la loi du 20 avril 1932 suppose qu'un litige a été soumis à deux juridictions qui, « toutes deux compétentes dans leur sphère, lui ont donné des solutions inconciliables (2). »

D'ailleurs ROSAY, en s'adressant successivement aux Tribunaux judiciaires puis au Conseil d'Etat poursuivait le même but : obtenir réparation du dommage subi dans la collision dont il avait été la victime. La procédure nouvellement créée lui est ouverte, parce que, en vue d'obtenir un résultat donné, il a saisi concurremment les deux juridictions compétentes pour engager ou pour dégager la responsabilité des auteurs présumés de l'accident ; l'un des deux conducteurs, tout au moins, avait contrevenu aux dispositions du code de la route ; or, après avoir épuisé toutes les voies de recours possibles, ROSAY s'est trouvé en présence de décisions constituant le deux termes d'une même alternative ; le Conseil d'Etat croyant reconnaître la responsabilité de BORNON, les tri-

(1) M. THEISS, article paru dans la *Revue de Droit Public*, Année 1932, n° 3.

(2) Rapport au Sénat.

bunaux judiciaires statuant au contraire en sa faveur contre le chauffeur du Général DUCHESNE : les solutions proposées s'excluaient donc l'une l'autre (1).

Nous croyons qu'en pratique ce sera un point très délicat à résoudre. L'identité d'objet, condition absolue du recours devant le Tribunal des Conflits existe-t-elle ? ce sera une question certainement très discutée et il se trouvera des litiges où elle n'apparaîtra pas aussi clairement que dans ceux que nous avons précédemment cités. En voici un exemple.

Aux termes de l'article 3, paragraphe 4 de la loi du 17 avril 1919 (2), les étrangers ne pouvaient invoquer un droit à réparation à l'encontre de l'État français pour les dommages qu'ils avaient subi pendant la guerre 1914-1918 et les pertes qu'ils avaient pu éprouver n'étaient évaluées qu'à titre purement conservatoire c'est-à-dire pour valoir seulement en cas de passation d'un traité entre la France et le pays dont ils étaient les ressortissants.

Entre la France et la Suisse aucune convention n'existait ; or, une société en nom collectif et en commandite simple composée exclusivement d'associés suisses, mais exerçant son activité conformément aux lois françaises et ayant son siège social, son domicile, ses établissements principaux et sa direction dans notre pays demanda une

(1) Par l'intermédiaire de M<sup>e</sup> BOIVIN-CHAMPEAUX, M. Rosay a dès le vote de la loi, introduit un recours devant le Tribunal des Conflits, ainsi que nous le verrons plus loin.

(2) D. P. 1919.4.49 et suivants.

indemnité pour les dommages qu'elle avait subis à la commission cantonale de Guise qui, estimant qu'elle se trouvait en face d'une société étrangère, évalua les réparations dues à titre purement conservatoire.

L'Administration des Régions Libérées voit, au contraire, dans la firme *Mantel et Zuppinger* une société française et lui délivre des bons qui lui permettent de se faire verser des acomptes importants, cependant que la Commission Supérieure des Dommages de Guerre confirme, le 3 août 1925, la décision de la commission cantonale (1).

Il semble que l'affaire soit définitivement réglée, les décisions de la Commission Supérieure des Dommages de Guerre étant, aux termes de la loi du 31 mai 1921, souveraines et ne pouvant être l'objet d'aucun recours, mais la Société Mantel et Zuppinger estime que cette juridiction d'exception instituée pour trancher les questions d'indemnité pour dommages subis pendant la guerre 1914-1918 ne devait point s'occuper du point litigieux de sa nationalité, l'article 33 de la loi du 17 avril 1919 dis-

(1) Il serait manifestement contraire, lisons-nous dans l'arrêt, à l'esprit de la loi du 17 avril 1919 que la société, dont s'agit, composée exclusivement d'étrangers puisse, par référence à la législation sur les sociétés commerciales, prétendre de la fiction juridique qui la reconnaît comme société française, le droit de posséder avec toutes les conséquences qui en découlent pour les dommages de guerre, la nationalité française qui n'appartenait à aucun des membres, qui la composent, pris séparément et prétendre ainsi à un droit à réparation, qui ne pourrait être reconnu à aucun de ses participants.

posant, qu'en cas de différend sur la qualité du demandeur, les tribunaux ordinaires sont seuls compétents.

En conséquence, la Société requérante demande au Tribunal civil de l'Aisne, section de Saint-Quentin, de la déclarer française avec toutes suites et conséquences que de droit, notamment en ce qui concerne l'allocation de dommages de guerre ; celui-ci, puis la Cour d'appel d'Amiens, reconnaissent la nationalité française à la Société *Mantel et Zuppinger*, décidant au surplus « qu'elle est apte et habile à se prévaloir des droits, effets et prérogatives résultant de cette qualité, notamment en ce qui concerne la réparation des dommages de guerre réglée par la loi du 17 avril 1919 ».

L'arrêt de la Cour ayant été porté devant la Cour de Cassation, la Chambre des Requêtes, le 17 juillet 1930, le confirme ; il ne s'était, en effet, prononcé sur « aucune question relative à la nature du dommage, à la fixation du montant des indemnités, et il n'avait pas décidé que la société avait droit à une indemnité, s'étant au contraire déclaré incompétent pour modifier le contexte des décisions rendues par la commission cantonale de Guise (1) ».

Sur le second moyen du pourvoi, violation des articles 3 de la loi du 17 avril 1919 par fausse interprétation et fausse application ensemble violation de l'article 7 de la loi du 20 avril 1810 pour défauts de motifs et manque de

(1) D. H., 1930, p. 457.

base légale, la Cour Suprême n'est pas moins ferme et décide que sans apporter aucune dérogation aux principes généraux de notre droit, la Cour d'Amiens a pu décider que la Société était française (1).

Cependant, le Ministre des Régions Libérées ayant demandé à la Société Mantel et Zuppinger de restituer les sommes qui lui avaient été versées auparavant à titre de précompte, celle-ci s'y refuse et demande l'annulation de cette décision ministérielle au Conseil d'Etat ; mais cette haute juridiction administrative la déboute, le 24 juillet 1931 (2).

L'arrêt retrace brièvement l'historique de cette affaire, il constate que le Tribunal civil de Saint-Quentin et la Cour d'appel d'Amiens ont reconnu la nationalité française de la Société et le droit de bénéficier des dispositions de la loi du 17 avril 1919, contrairement à ce qu'avait décidé la Commission Supérieure, mais observant que la Chambre des Requêtes n'avait pas cru devoir casser les jugements précités, parce qu'en ce qui concerne les dommages de guerre, ils avaient refusé de modifier le texte de la décision prise par la commission cantonale de Guise au sujet du caractère des attributions et n'avaient pas dé-

(1) Le même jour, la Chambre des Requêtes rendait un arrêt confirmant une décision de la Cour d'Appel d'Amiens dans une affaire identique (Etat français contre Graf) ; même question de nationalité consécutive à une demande d'allocation de dommages de guerre par une société en nom collectif.

(2) D. H. 1931, p. 543.

cidé que la dite société avait droit à une indemnité, le Conseil d'Etat décide qu'aucune contrariété n'existe entre les différentes décisions et que l'arrêt de la Commission Supérieure des Dommages de Guerre, dont il ne lui appartient pas d'apprécier le mérite, a conservé toute sa valeur.

Ainsi donc, malgré des décisions définitives lui reconnaissant la nationalité française, la Société *Mantel et Zuppinger* se voit dénier tout droit à indemnité en l'absence d'une convention entre la France et la Suisse. N'y a-t-il pas contrariété entre les différents arrêts ou jugements rendus par la Commission Supérieure des Dommages de Guerre, d'une part, et les Tribunaux judiciaires, d'autre part ?

M. THEISS prétend que la procédure créée par la loi du 20 avril 1932 ne peut s'appliquer, car, écrit-il, ces décisions sont apparemment en contradiction, mais au fond il n'en est rien ; l'objet, sur lequel les juridictions successivement saisies ont statué, n'est pas le même dans les deux cas, et c'est ce qu'indique la Chambre des Requêtes : « la Commission Supérieure s'est prononcé sur le droit à indemnité et les modalités de son évaluation ; les tribunaux judiciaires sur la nationalité de la société ».

Observons que la Commission Supérieure des Dommages de Guerre, juridiction instituée temporairement près le Conseil d'Etat, aux termes de la loi du 31 mai 1921, est souveraine et que ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours ; nous nous trouvons donc en présence

de jugements émanant tant de l'ordre administratif que de l'ordre judiciaire rendus en dernier ressort ; c'est plus que ne le demande l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 20 avril 1932.

Sans doute, les Tribunaux judiciaires ont simplement décidé que la société était française, la Commission Supérieure ayant à trancher la question d'indemnité, mais en réalité qu'est-il advenu ?

La commission cantonale de Guise a déclaré : tant que cette société sera considérée comme étrangère, elle ne peut se réclamer du bénéfice de la législation française ; celle-ci s'adresse alors aux tribunaux judiciaires leur demandant de définir sa nationalité, ceux-ci décident qu'elle est bien française et qu'elle est apte à se prévaloir des droits attachés à cette qualité, notamment en ce qui concerne la législation sur les dommages de guerre. On ne peut être plus explicite, il semblerait alors que la société doive recevoir les indemnités auxquelles elle a droit, pour les pertes qu'elle a subies pendant la guerre.

Pas du tout, répond le Conseil d'État, la décision, rendue par l'ordre judiciaire, ne peut avoir d'influence sur celle rendue par l'ordre administratif et nous sommes d'accord sur ce point, mais pourquoi ?

Parce qu'il n'y a pas au-dessus de ces différentes juridictions un organisme ayant cette mission régulatrice que la loi du 20 avril 1932 a précisément confié au Tribunal des Conflits ; au surplus, en s'adressant successivement aux Tribunaux administratifs et judiciaires, la Société n'avait en vue qu'un seul but, obtenir l'allocation

de dommages de guerre et il n'y a aucune raison d'écarter systématiquement une procédure qui ouvre le moyen d'arriver à une unité de décisions non seulement en droit mais en fait.

En résumé, il appartiendra au Tribunal des Conflits de dire dans les espèces qui lui seront soumises s'il y a bien l'identité de moyens nécessaire ; pour nous, il nous semble que la conception de M. THEISS s'appliquerait plutôt au Tribunal des Conflits statuant comme juge du conflit négatif que du conflit de fait.

Signalons enfin une disposition qui, lors de la discussion au Sénat, fut vivement critiquée : la loi est rétroactive, les individus, lésés par des contrariétés de décisions émanant des tribunaux judiciaires et administratifs et dont la dernière ne remonte pas à plus de dix ans avant sa promulgation, pourront l'invoquer pour obtenir justice et pour faire triompher leurs droits méconnus.

## CHAPITRE V

### PROCÉDURE

Le Tribunal des Conflits statuant désormais sur le fond, la procédure en vigueur devant lui aurait dû être élargie et augmentée. Le législateur ne s'est malheureusement pas préoccupé de cette question, et reconnaissant implicitement le caractère nettement administratif de cette haute juridiction, il s'est borné à disposer qu'il serait procédé à l'instruction, conformément au décret du 22 juillet 1806 « contenant règlement sur les affaires contentieuses portées au Conseil d'Etat (1) ».

#### I

La procédure sera donc essentiellement écrite et non pas orale. Le Tribunal des Conflits se réunira sur la convocation du ministre de la Justice ; la présence de cinq de ses membres suffira pour qu'il puisse délibérer valablement (2). Le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat

(1) Article 4, paragraphe 2 de la loi du 20 avril 1932.

(2) Article 25 de la loi du 24 mai 1872.

et à la Cour de Cassation sera obligatoire. La demande s'introduira par une requête (1), et non pas par une assignation, dans les deux mois où la dernière des décisions à entreprendre sera devenue définitive (2). Le recours aux termes du décret du 22 juillet 1806 n'est pas suspensif, mais l'article 3 autorise la juridiction administrative à ordonner qu'il sera sursis à la décision attaquée ; et le Tribunal des Conflits, régulièrement saisi par une partie, ordonnerait la discontinuation des poursuites s'il était procédé à un acte d'exécution quelconque contre elle. Il aura les pouvoirs les plus étendus ; il pourra soit rejeter, complètement ou en partie, la requête, présentée par l'individu, soit au contraire condamner les défendeurs solidairement, ou l'un d'eux seulement. N'étant pas lié par les appréciations antérieures des juges, il ne pourrait cependant : « s'ils ont été d'accord sur un point, rendre une décision divergente. Il n'a de pouvoirs que s'il y a désaccord (3) », et nous estimons, que même statuant sur une question de conflit de fait, il devra se conformer à l'article 7 de l'ordonnance du 12 mars 1831, modifié par le décret du 15 novembre 1925, lui faisant une obligation de rendre une décision dans les trois mois.

Toutes mesures d'instruction pourront être diligen-

(1) Article 17 du décret du 26-28 oct. 1849.

(2) Ce délai est porté à six mois pour les décisions rendues avant la loi du 20 avril 1932.

(3) D. P., 1932.4.275, article de M. René MARTIN.

tées, soit sur la demande de l'intéressé, soit d'office par le Juge (1) ; les règles essentielles fixées par le Code de Procédure civile dans ses titres 12, 13, 14 et 15 (livre II 1<sup>re</sup> partie) devront être respectées par le Tribunal des Conflits, qui ne sera pas tenu de suivre à la lettre les articles disposant de questions d'ordre secondaire, ou de pure forme (2).

Toutes enquêtes, expertise... ordonnées sous l'empire de la loi du 20 avril 1932, auront nécessairement un caractère contradictoire ; les parties pouvant, s'il y a lieu citer des témoins et les reprocher : n'est-ce pas en effet une garantie essentielle de bonne justice. Les vérifications que le Conseil d'Etat ordonne et qui ont un caractère plutôt administratif que contentieux, trouveront dans le cadre de la procédure nouvellement créée, leur application ; enfin les arrêts émanant du Tribunal des Conflits seront exécutés comme il est prévu au Livre Cinquième du Code de Procédure civile.

Les fins de non-recevoir tirées de la litispendance et de la connexité, puisque le Tribunal des Conflits est une

(1) Article 14 du décret du 22 juillet 1806.

(2) Ainsi le Conseil d'État saisi d'une demande d'indemnité par un ouvrier FILLIATRAUD, qui travaillant à l'Arsenal d'Alger, avait été blessé par suite, prétendait-il, de la rupture d'un câble d'une solidité insuffisante, avait ordonné une enquête qu'il avait confiée au vice-président du Conseil de Préfecture d'Alger. L'ouvrier excipa en vain devant le Conseil d'État de la nullité de la procédure suivie, motif pris de ce que les témoins n'avaient pas prêté serment et que le greffier du Conseil de Préfecture n'était pas présent (PANHARD, 1895, p. 205).

juridiction unique, et l'exception d'incompétence, puisqu'il possède la plénitude de juridiction, ne seraient pas recevables. Par contre, il n'y a aucune raison d'écarter l'application de l'article 464 du Code de Procédure Civile interdisant les demandes nouvelles, les moyens nouveaux seront donc seuls acceptables. De même enfin qu'en matière de conflit positif, la nullité des irrégularités imputables non à l'administration, mais aux magistrats ou avoués ayant concouru au jugement, ne peut être opposée puisque le conflit a pour but de protéger l'administration (1) ; de même, les nullités qui ne seraient pas imputables au fait et à la négligence de l'individu ou de ses mandataires, ne pourraient faire échec à son action en justice.

## II

Les parties, étant en droit de prendre de véritables conclusions, participent donc activement aux débats. Nous ne sommes plus en matière de conflit positif (2) où elles ne peuvent présenter que de simples observations

(1) *Revue de droit Public*, janvier-mars 1932. Article de M. Pierre LAROQUE.

(2) Dans une affaire O'CAROLL contre la VILLE DE PARIS, le Tribunal des conflits avait — et c'est à notre connaissance le seul cas où il l'ait autorisé — permis à l'une des parties de présenter des observations. Il s'agissait d'une demoiselle O'CAROLL demandant à la Ville de Paris, une indemnité en

et où, par suite, aucune condamnation aux dépens ne peut être prononcée.

La Cour de Cassation n'a-t-elle pas décidé que le Tribunal qui statuerait sur ce point, commettrait un véritable excès de pouvoir (1) et méconnaîtrait les pouvoirs conférés à l'administration pour défendre ses prérogatives. Et au surplus, le Préfet, en présentant son déclinatoire, n'agit pas comme partie en cause, mais comme représentant de la personne publique. Avec la procédure créée par la loi du 20 avril 1932, nous sommes en présence d'une véritable instance, les individus sont seuls en cause, et le plaideur téméraire doit être condamné aux frais engagés par lui imprudemment.

Il n'y a aucune raison d'écarter l'application de l'article 130 du Code de Procédure civile, texte général en la matière. Le Tribunal des Conflits liquidera les frais exposés non seulement devant lui, mais aussi lors des instances poursuivies devant les deux ordres de juridiction.

Il pourra mettre tout ou partie des dépens à la charge d'une partie, les compenser ; et ceux-ci étant essentiellement personnels, aucune disposition législative n'en prévoyant la solidarité, qui, d'après les principes généraux de notre droit ne se présume pas, les diviser, fixant telle

raison d'un accident dont elle avait été victime, et qui, ayant refusé de se faire assister d'un avocat, avait pu présenter des observations orales. D'après le commentateur du Lebon et du Sirey (S., 1888.3.10), il ne s'agit que d'une mesure tout à fait exceptionnelle et de pure courtoisie vis-à-vis d'une étrangère.

(1) Req. 21 juillet 1874, Sirey, 1875.1.110.

répartition qu'il lui semblera opportune. L'idée d'un préjudice causé soit par une action, soit par une résistance injustifiée, est à l'origine de cet article 130 du Code de Procédure civile ; et cette même notion de faute fera que le Tribunal des Conflits pourra accorder à la partie, qui triomphera, les dommages-intérêts qu'elle demandera. Sans doute, la loi est muette à cet égard, mais pourquoi le Tribunal des Conflits ne pourrait-il pas comme tout juge du fond accorder les justes réparations dues à la victime, en se basant sur les articles 1382 et suivants du Code civil en matière délictuelle ou quasi délictuelle ou sur les articles 1146 et suivants du Code civil en matière contractuelle. S'il ne le faisait pas, le plaideur ne pourrait obtenir les compensations pécuniaires qu'il désire. N'ayant aucun intérêt à faire cesser la contrariété de décisions, qui lui préjudicie, il n'engagerait pas la procédure, que lui offre la loi du 20 avril 1932, qui resterait ainsi lettre morte. Mais le Tribunal des Conflits ne pourra trancher les questions de dommages-intérêts que s'ils ont été demandés par l'intéressé. Nous estimons qu'à la différence des décisions rendues en matière de Conflit positif, les décisions, rendues en matière de conflit de fait, pourront statuer *ultra petita* puisqu'elles ne constituent pas, en effet, des actes de haute administration rendus pour sauvegarder le principe de la séparation des Pouvoirs, mais de « simples jugements » (1).

(1) Tribunal des Conflits, 1<sup>er</sup> février 1873. Sirey, 1874.2.29, note sous l'arrêt.

### III

Les décisions rendues par le Tribunal des Conflits, qui auront naturellement l'autorité de la chose jugée, seront-elles sans recours ? Il semble qu'elles ne soient pas susceptibles d'être attaquées si l'on ne considère que le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 4. Mais la disposition finale, renvoyant pour l'instruction des affaires au décret du 22 juillet 1806, nous autorise à faire la distinction entre les voies de recours ordinaires et extraordinaires : les premières étant exclues, les secondes, admissibles. Devant le Conseil d'État, les particuliers s'estimant lésés peuvent arguer des dispositions des articles 149 à 166, 474 et suivants du Code de Procédure civile, pourquoi n'en serait-il pas de même ? Lors de la discussion du projet de loi à la Société d'Etudes Législatives, M. PUGET expliqua qu'à son sens les jugements du Tribunal des Conflits ne pourraient être réformés (1). N'est-ce pas là une vieille conception de notre droit public qui consiste à voir dans les tribunaux administratifs une juridiction en quelque sorte gracieuse, l'administration consentant à se laisser juger et à discuter avec l'individu. Cette idée

(1) *Bulletin de la société d'Etudes Législatives*, année 1930, p. 52. — M. le Président : « On pourrait supprimer les mots, « ces décisions ne sont susceptibles d'aucun recours ». — M. Puget : « La disposition a pour but d'éviter les tierces oppositions ou autres recours. »

persiste encore dans la jurisprudence du Conseil d'État, refusant aux justiciables la reconnaissance juridique d'un droit à la réparation, mais leur accordant tout de même les satisfactions qu'ils réclament. Au surplus, l'article 4, prévoyant que le Tribunal des Conflits statue au fond à l'égard de toutes les parties en cause, implique la recevabilité de la tierce opposition et de l'opposition. Notons néanmoins que le jugement de défaut profit-joint n'est pas prévu par le décret du 22 juillet 1806 (1), et que l'article 10 du décret du 26 octobre 1849 spécifie que les « décisions du Tribunal des Conflits ne seront pas susceptibles d'opposition ».

Enfin la règle « opposition sur opposition ne vaut » s'appliquera. « Elle a pour but, écrit M. JACQUELIN (2), de donner satisfaction au désir de rapidité ; c'est un motif, qui a été invoqué trop souvent en vue de justifier la mise à l'écart de la procédure judiciaire, et c'est le moins qu'il soit légitime de le retenir quand il se borne à conduire à un retour au droit commun. »

La tierce opposition est une instance tout à fait différente de celle qui la précède et qui en est la cause. La Cour de Cassation a décidé, que les frais exposés dans une instance de cette nature ne devaient pas être liquidés comme en matière sommaire ; cette voie de recours ne rentre pas dans les cas prévus par les articles 404 et 406

(1) Article 31.

(2) Articles précédemment cités, *Revue de Droit public*, année 1903.

du Code de Procédure civile, elle constitue une « action complètement distincte » alors pourquoi l'interdire aux tiers lésés ? n'a-t-elle pas pour but d'éviter des dénis de justice analogues, sinon dans leurs causes du moins dans leurs effets, à ceux que nous avons pu observer.

Cette même idée d'équité nous conduit à prétendre que le recours en révision sera admissible dans les cas, où tout au moins il est recevable devant les Tribunaux administratifs. Ainsi donc, il nous semble que la formule : « ces décisions ne sont susceptibles d'aucun recours », est trop vague pour être interprétée strictement, et que le législateur n'a pas voulu exclure toute possibilité pour le Tribunal des Conflits de revenir sur un précédent jugement.

#### IV

En l'absence de tout texte spécial, la prise à partie ne peut être étendue en matière administrative, et le plaideur ne pourrait exciper utilement devant le Tribunal des Conflits des articles 505 et suivants du Code de Procédure civile.

Pourra-t-il tout au moins en récuser les membres ? cette faculté, laissée à l'individu et qui est de droit naturel, existe devant tous les Tribunaux (1) et néanmoins,

(1) Devant la Cour de Cassation et le Conseil d'État, juridictions uniques, la récusation n'existe pas en droit, mais en

saisi d'une demande de récusation contre son président M. CAZOT, ministre de la Justice, le Tribunal des Conflits avait nettement affirmé que n'étant pas appelé à trancher des contestations d'intérêt privé, les parties n'étaient pas recevables à soulever devant lui ce moyen (1). Mais avec la loi du 20 avril 1932, le seront-elles ? le conflit de fait ne présentant pas le caractère gouvernemental du conflit positif, et les intérêts de l'administration n'étant plus en jeu, pourquoi écarter l'application du droit commun ?

En résumé, les règles essentielles de la procédure administrative s'appliqueront chaque fois qu'elles ne seront pas incompatibles avec les attributions dévolues au Tribunal des Conflits. L'article 3 au surplus dispose, que le chapitre III du décret du 26 octobre 1849 portant codification des dispositions relatives aux conflits négatifs d'attribution, trouvera son application, exception faite pour l'article 19 qui a trait aux déclarations d'incompétence émanant de l'autorité administrative, d'une part, et d'un tribunal de simple police ou correctionnel d'autre part. Mais pourquoi le législateur n'a-t-il pas exclu de son énumération l'article 18 ainsi conçu : « Lorsque l'affaire intéresse directement l'Etat,

fait ses membres se retirent d'eux-mêmes quand ils ont connu de l'affaire ou peuvent y avoir un intérêt quelconque.

(1) Tribunal des Conflits, 4 novembre 1880. D. P. 1880.3.121. Voir M. MOUGNE : *La Présidence du Tribunal des Conflits* p. 62 et suivantes.

le recours peut être formé par le ministre dans les attributions duquel se trouve placé le service public que l'affaire concerne. » Ainsi que nous l'avons expliqué, la loi du 20 avril 1932 ouvre un recours essentiellement civil, créé uniquement pour la victime et l'individu ; l'État ne peut être lésé par les contrariétés de décisions intervenues entre les Tribunaux administratifs et judiciaires, et le ministre, agissant en tant que représentant de cette personne morale, n'a pas qualité pour agir.

(1) Le renvoi à l'article 22, paragraphe premier du décret du 26 octobre 1849 est également en contradiction avec l'esprit de la loi, il s'agit en effet du recours formé par un ministre.

## CHAPITRE VI

### **LA LOI DU 20 AVRIL 1932 PEUT-ELLE S'APPLIQUER EN MATIÈRE CONTRACTUELLE**

Il est malaisé de construire l'hypothèse où la loi du 20 avril 1932 pourrait s'appliquer en matière contractuelle. Il semble, en effet, que la compétence d'un tribunal, relevant d'un ordre de juridiction quelconque, exclue alors celle d'un autre.

Lors de la discussion au Sénat, M. DUPLANTIER affirma que le champ d'application de la procédure nouvellement créée se limitait à des questions délictuelles ou quasi délictuelles ; par contre, Maître BOIVIN-CHAMPEAUX (1), affirma, — et nous croyons avec juste raison — qu'il n'y avait aucune raison de restreindre de la sorte les attributions du Tribunal des Conflits, juge du fond : « Je m'excuse, disait-il, de parler de ma profession, mais dans nos cabinets d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, nous nous trouvons en quelque sorte au carrefour des deux procédures administratives et judiciaires ; nous voyons, je ne dis pas souvent, mais

(1) Séance du 15 décembre, au Sénat.

parfois, des cas qui ressortissent du Tribunal des Conflits tel qu'il est prévu au projet de loi qui nous est soumis. »

L'hypothèse est délicate à construire, car si nous ne l'étayons pas de quelques jugements portant contrariété de décisions sans doute, mais reconnaissant tout de même un droit au plaideur, nous encourrons le reproche d'apercevoir à première vue une responsabilité, parce qu'il y a dommage, « alors qu'en regardant de plus près, nous nous rendrions compte — ce que l'on ne voit pas au premier aspect — qu'il n'y a pas de faute de nature à mettre en jeu, la responsabilité de celui contre lequel est dirigée l'action (1) ».

## I

Voici un cas, cité d'ailleurs par Maître BOIVIN-CHAMPEAUX, lors de la discussion au Sénat (2), où un conflit de fait pourrait fort bien se produire ; les époux LEMAIRE-CONRARD, propriétaires à Reims d'un immeuble, détruit pendant la guerre de 1914-1918, l'avaient fait reconstruire confiant la direction des travaux à M. OUVRIÈRE, architecte, et à M. OUDIN, entrepreneur. La maison fut achevée en 1924 ; malheureusement, l'année

(1) M. DUPLANTIER, au Sénat. Séance du 15 décembre.

(2) Les textes des différents arrêts, que nous citons dans cette première partie de notre sixième chapitre, n'ont pas été à notre connaissance publiés dans les recueils juridiques et nous ont été communiqués par M<sup>e</sup> Boivin-Champeaux.

suivante des fissures apparurent dans le mur de la façade et un affaissement des planchers du rez-de-chaussée et du premier étage avec disjonction des portes se produisit, cependant que la Ville de Reims faisait exécuter de grands travaux pour la construction d'égouts.

Voilà les époux LEMAIRE-CONRARD bien embarrassés. Devaient-ils rendre responsable l'entrepreneur et l'architecte ayant travaillé pour eux, dans les termes de l'article 1792 du Code civil ? Devaient-ils, au contraire, se retourner contre la Ville de Reims, comme n'ayant pas pris toutes les précautions nécessaires à la construction de son réseau d'égouts, dont la réfection venait de s'achever ? Ils s'adressent donc en référé au Président du Tribunal Civil de Reims, lui demandant de rechercher les causes du trouble subi et d'indiquer les moyens d'y remédier. Celui-ci étant incompétent pour connaître de la demande des époux LEMAIRE-CONRARD contre la Ville de Reims, les plaignants portèrent leur action contre elle devant le Conseil de Préfecture de la Marne.

Trois experts, M. ROUILLARD, BAYARD, et DEVAUX furent désignés par le Président du Tribunal civil. M. JOSSIER le fut par la juridiction administrative ; tous conclurent à la responsabilité de la Ville de Reims.

Se désistant de l'action engagée devant le Tribunal civil de Reims, les demandeurs s'adressèrent au Conseil de Préfecture de la Marne, lui demandant d'entériner le rapports des experts, cependant que la Ville appelait en cause MM. MOINE et HUYGHE, constructeurs des

égouts et M. CUSIMANO, ayant effectué des travaux susceptibles d'avoir pu compromettre la solidité de l'immeuble.

Le Tribunal administratif ordonna une nouvelle expertise qui imputa le trouble, dont se plaignaient les époux LEMAIRE-CONRAD, à l'entrepreneur ayant construit l'immeuble ; devant ces nouvelles conclusions les demandeurs reprirent l'instance précédemment engagée devant le Tribunal civil de Reims, qui par jugement du 23 janvier 1931, nommait trois nouveaux experts, cependant que, sans attendre les résultats de cette nouvelle mesure d'instruction, le Conseil de Préfecture, par un arrêt du 1<sup>er</sup> mai 1931, déboutait les plaignants.

Il semblait, cependant, qu'une prudence élémentaire eût dû inciter cette dernière juridiction à surseoir à statuer jusqu'à ce que soient connus les résultats de l'expertise ordonnée par le Tribunal judiciaire ; sans doute, le principe de la séparation des pouvoirs, compris dans son sens le plus absolu, dispensait le Tribunal administratif de cette précaution, mais la jurisprudence ne décide-t-elle pas que les juges peuvent tenir compte des renseignements fournis par une mesure d'instruction nulle en la forme, ou qui a été ordonnée par un Tribunal incompétent ; au surplus, le Tribunal peut toujours ajourner sa décision, jusqu'à ce qu'il soit en mesure de connaître certains éléments susceptibles d'influer sur le fond du débat.

En résumé, il est évident que les époux LEMAIRE-

CONRARD souffrent d'un trouble imputable soit aux services municipaux de la Ville de Reims, soit à leur entrepreneur ou à leur architecte ; se trouvant en face de deux responsabilités possibles, ils ont saisi successivement les Tribunaux judiciaires et administratifs qui ont chacun ordonné une expertise ; les experts ont déposé leurs rapports aboutissant à des conclusions contradictoires ; que va-t-il advenir de cette affaire ? Supposons que le Tribunal civil déclare la Ville de Reims responsable, comme il est vraisemblable, il y a contrariété de décisions émanant de deux juridictions différentes ; sans doute, l'arrêt du Conseil de Préfecture a été déféré devant le Conseil d'Etat, mais celui-ci peut très bien le confirmer ; alors nous nous trouvons dans la même situation inextricable que dans les cas étudiés ci-dessus. Aucun recours ne serait plus possible, et le Tribunal des Conflits, saisi par la voie du conflit négatif, se déclarerait incompétent.

Nous sommes sans doute dans le domaine de l'hypothèse, il se peut que les deux ordres de juridiction tombent d'accord, quoique ce ne soit guère probable, pour reconnaître l'auteur du trouble, mais si malheureusement les Tribunaux administratifs et judiciaires rendaient des décisions divergentes, il ne resterait plus à M<sup>me</sup> Veuve LEMAIRE-CONRARD, pour obtenir satisfaction, que la procédure créée par la loi du 20 avril 1932.

## II

La situation dont se plaignaient les époux LEMAIRE-CONRAD, a son origine dans l'état de guerre, ayant existé entre 1914 et 1918. La perturbation profonde survenue alors dans les rapports des individus entre eux, d'une part, ou de l'État et des individus, d'autre part, aurait pu être l'occasion de nombreux dénis de justice ; et il est curieux de constater que les deux seules guerres que la France ait eu à soutenir tout à la fois sur terre et sur mer, depuis la seconde moitié du xix<sup>e</sup> siècle, ont été ou ont failli être la cause de conflits de fait.

Dans le début des hostilités, en 1915, le Parlement français avait organisé un service national d'assurances maritimes devant la carence des sociétés privées, se refusant à couvrir les risques créés par la guerre. L'Etat n'avait nullement l'intention de se substituer aux entreprises particulières, mais simplement de parer à leurs défaillances et, lorsque les litiges surgirent, les Tribunaux judiciaires affirmèrent leur compétence. Saisi, le Conseil d'État décida, le 23 décembre 1921 (1) que l'État n'avait pas entendu gérer ce service dans des conditions juridiques, différentes de celles, où fonctionnaient les entreprises privées, et que dès lors, il n'appartenait pas à la juridiction administrative de connaître des litiges relatifs à leur exécution.

(1) Conseil d'État, 23 décembre 1931, D. P., 1924.3.32.

Comme le fait remarquer M JACQUELIN (1) il y avait là une situation tout à fait analogue à celle de l'*Iris* ; l'État n'assurant contre les risques de guerre, que des navires déjà assurés contre les risques de mer, et si le Conseil d'Etat avait affirmé sa compétence, des contrariétés de décisions auraient pu se produire sur la cause réelle du sinistre ; ce danger n'avait pas échappé à M. RIVET, lorsque dans son rapport, il écrivait : « Votre décision relative à une affaire peut être exactement contraire au jugement du Tribunal judiciaire, qui à propos de la perte du même navire, s'est déjà prononcé sur les causes du sinistre survenu (2) ».

Mais vers 1917, l'activité des sous-marins allemands rendit de plus en plus craintifs nos armateurs, qui n'employaient pas les primes allouées pour la perte d'un de leur bâtiment, en la construction d'un autre.

D'autre part, l'État, lié par un tarif uniforme et obligé d'accepter quiconque lui demandait son concours, cependant que les sociétés privées consentaient des rabais considérables pour les affaires qu'elles traitaient, finit par n'avoir qu'une clientèle de tonnage réduit, composé en majeure partie par des voiliers voyageant

(1) Notes prises au cours de M. JACQUELIN.

(2) Cinquante jugements de Tribunaux de première instance, vingt arrêts de Cours d'appel s'étaient déjà prononcés sur les contrats d'assurance maritime. Si le Conseil d'État avait affirmé sa compétence, c'était la contrariété de décisions inévitable.

non armés (1). Il y avait là un danger sérieux pour notre marine marchande ; le Gouvernement le comprit et, par la loi du 19 avril 1917, il établissait l'assurance obligatoire pour tous les navires de plus de 500 tonneaux. La garantie de l'Etat, portant sur la valeur du navire telle que l'avait indiqué le Ministre des Travaux publics, l'armateur était libre de s'assurer pour une valeur supérieure à une Compagnie privée et devait nécessairement remployer pour toucher la totalité de la prime en cas de sinistre. La juridiction administrative, qui sous l'empire de la loi de 1915 avait jugé qu'il n'y avait pas de clauses exorbitantes du droit commun, devait-elle maintenir la jurisprudence antérieure ? M. RIVET ne le pensa pas (2) et, dans une affaire introduite par les *Affréteurs Réunis*, il conclut à la compétence du Conseil d'Etat qui, par un arrêt du 23 mai 1924, considérant que « les contrats passés avec l'État par application de la loi du 19 avril 1917, présentaient le caractère de contrats administratifs », affirmait qu'il lui appartenait d'en connaître (3). Un an auparavant, la Cour de Cassation confirmait un arrêt de la

(1) Rapport de M. RIVET, D. P., 1924.3.26.

(2) Lors de son rapport pour l'affaire du général Boisdeffre (D. P., 1924.3.32), M. RIVET écrivait déjà : « Quelle solution serions nous amenés à vous proposer, si le problème de notre compétence était posé à propos de la loi de 1917 ? Nous réservons entièrement notre opinion » (*Revue de Droit Public*, 1922, p. 80 et suivantes).

(3) Conseil d'État, 23 mai 1924, D. P., 1924.3.26.

Cour de Paris, le 12 octobre 1921, qui avait retenu à sa barre un procès engagé par la Compagnie des Transports Maritimes et Fluviaux aux termes de la loi de 1917 (1). Peu importait, selon la Cour Suprême, que l'assurance soit facultative ou non, l'État n'avait pas voulu déroger au droit commun, ni, en assurant la charge d'un service de ce genre, le gérer dans « des conditions différentes de celles où fonctionnaient les entreprises privées (2). »

Il y a une divergence frappante dans l'interprétation d'une même loi, entre la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat ; cette contrariété de décisions n'a pas abouti, à notre connaissance, à un déni de justice ; mais il eût pu fort bien se produire, et chacune des juridictions appréciant différemment la cause d'un même sinistre, l'individu n'eut reçu aucune indemnité.

### III

Il est à craindre, que l'intervention de plus en plus fréquente de l'Etat dans tous les domaines de l'activité humaine ne soit la source de situations analogues à celle

(1) Cour de Cassation, 31 janvier 1923, D. P., 1924.1.129.

(2) Voir SIREY, 1924.1.129 et note de M. MESTRE, qui commentant l'arrêt écrit : « Des distinctions s'imposent, qui à la vérité ne sont pas sans subtilité ; ces discussions sont la rançon parfois un peu lourde, il faut le reconnaître, de l'incomparable bienfait d'une juridiction administrative ».

que nous venons de citer, et que par suite elle ne préjudicie aux droits des individus.

Aussi est-il souhaitable que la jurisprudence du Tribunal des Conflits ne limite pas au seul terrain délictuel ou quasi-délictuel le champ d'application de la loi du 20 avril 1932.

Au surplus, la ligne de démarcation entre la notion de contrat, d'une part, et celle de délits ou de quasi-délits, d'autre part, n'est pas aussi nette qu'on ne le croit généralement.

Nous pourrions citer des exemples de procès où la Cour d'appel saisie et ayant reconnu qu'il y avait lieu à l'application des articles 1382 et suivants du Code civil, la Cour de Cassation a écarté au contraire ces règles au profit de celles posées par les articles 1146 et suivants du même Code (1).

Cette différence est très grave, car, selon l'interprétation qui prévaut, les Tribunaux administratifs ou judiciaires peuvent être ou non compétents.

Enfin, le but de la loi du 20 avril 1932 est de remédier aux situations les plus diverses provenant de contrariétés de décisions émanant des deux ordres de juridiction et aboutissant à un déni de justice. Pourquoi donc vouloir en limiter la portée alors que son utilité est incontestable ? et que : « l'institution des conflits apparaît

<sup>1</sup> (1) Cassation, 22 mai 1933, *Gaz. Pal.*, journal du 1<sup>er</sup> septembre 1933.

comme le procédé le plus parfait pour assurer l'équilibre (1) » entre les tribunaux administratifs, d'une part, et les tribunaux judiciaires, d'autre part.

(1) Article de M. Pierre LAROQUE, *Revue de Droit Public*, janv.-fév.-mars 1932.

## CHAPITRE VII

### **LA LOI DU 20 AVRIL 1932 ÉTAIT-ELLE INUTILE OU DE LA FAUTE DES ARTICLES 319 ET 320 DU CODE PÉNAL ET DE CELLE DE L'ARTICLE 1382 DU CODE CIVIL.**

#### I

Les auteurs de la loi du 20 avril 1932 n'avaient pas prévu son application dans les affaires du genre de celles que nous venons de signaler. Dans son rapport au Sénat, M. FOURCADE n'écrivait-il pas : « Il serait fort malaisé de construire l'hypothèse d'une contrariété de décisions aboutissant à un déni de justice en matière contractuelle. » C'est, à notre sens, l'explication de l'intervention de M. DUPLANTIER, qui, examinant la procédure suivie par ROSAY, lui reprochait de n'avoir pas saisi le Tribunal correctionnel ; cette juridiction, disait-il, aurait décidé quel était le coupable. Reconnaissait-elle BORNON comme auteur de l'accident ? elle aurait statué par le même jugement sur les dommages-intérêts demandés par la victime ; sinon elle se serait bornée à déclarer coupable de blessures et coups par imprudence le chauffeur du général DUCHESNE, le condamnant pénalement et déclarant engagée la responsabilité civile de l'Etat. ROSAY

aurait alors porté sa demande devant le Conseil d'Etat, qui lui aurait accordé l'indemnité à laquelle il pouvait légitimement prétendre (1). Depuis quelques années et depuis deux arrêts de la Chambre civile des 18 décembre 1912 et 12 juin 1914, la jurisprudence de la Cour de Cassation, serait d'après M. DUPLANTIER, très nettement fixée en ce sens, que la faute, qui en matière correctionnelle tombe sous le coup des articles 319 et 320 du Code pénal, visant les blessures et l'homicide par imprudence, est exactement la même que la faute des articles 1382 et suivants du Code civil.

Dorénavant, leur différence de rédaction a peut-être un intérêt théorique, mais n'a plus aucune portée pratique : « La légèreté de la faute a simplement pour effet d'atténuer la rigueur de la peine encourue, peu importe son degré plus ou moins grand de gravité, si légère soit-elle, elle doit entraîner une sanction (2), et le Tribunal correctionnel sera nécessairement saisi ». La faute tout en-

(1) Il est, en effet, de jurisprudence constante que l'État est responsable des fautes commises par ses préposés dans l'exercice de leurs fonctions et le Conseil d'État se reconnaît compétent pour accorder aux victimes la réparation des dommages qu'ils demandent. Se refusant à leur reconnaître une action basée sur les articles 1382 et suivants du Code civil, il leur accorde en vertu d'une jurisprudence quelque peu prétorienne, comme le fait remarquer M. APPLETON, les indemnités auxquelles ils ont droit en se basant sur une idée d'équité : l'égalité de chacun devant les charges publiques (Voir APPLETON : *Traité Élémentaire du Contentieux Administratif*, p. 12, Paris, 1927).

(2) M. DUPLANTIER au Sénat, séance du 15 décembre.

tière serait sous tous ses aspects déduite et envisagée en justice et en cas d'acquiescement, il n'y aurait pas moyen de reprendre l'action par voie de quasi-délit, le Juge du criminel ayant vidé le débat.

Posant donc en principe l'identité en fait, sinon en droit, de la faute civile et de la faute pénale, M. DUPLANTIER rappelle qu'en vertu de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828, le conflit ne peut être élevé en matière correctionnelle, sauf deux exceptions limitativement énumérées par le législateur : en premier lieu, lorsque la répression du délit est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative, par exemple, en matière de contravention de grande voirie et de police de roulage, qui sont de la compétence des conseils de Préfecture, ceux-ci ne pouvant d'ailleurs prononcer que des peines pécuniaires ; et, en second lieu, lorsque les Tribunaux judiciaires se trouvent en présence d'une question préjudicielle, dont la connaissance leur a été enlevée par un texte. Ainsi, un entrepreneur, poursuivi par application de l'article 144 du Code Forestier pour avoir pratiqué des extractions de matériaux dans une forêt, soutient qu'il n'a agi que sur l'injonction de l'administration, dans ce cas le prévenu se prévalant d'ordres administratifs reçus, il convient tout d'abord d'en apprécier la régularité et le conflit pourra être élevé (1).

Ainsi donc, conclut M. DUPLANTIER, le Préfet ne pou-

(1) Conseil d'État, 28 mai 1846, cité par Répertoire Pratique. Dalloz, V<sup>o</sup> Conflit, n<sup>o</sup> 64, Paris, 1912.

vait, au nom de l'administration, présenter un déclinatoire d'incompétence devant le Tribunal correctionnel, s'il avait été saisi par ROSAY ; et la chose jugée, étant en la matière opposable à tous, l'intéressé aurait, sinon obtenu gain de cause, du moins trouvé des juges. Une loi pour remédier à ces contrariétés de décisions, aboutissant à des dénis de justice, était inutile et les espèces invoquées en sa faveur ne la justifiaient pas.

Reprenons les arguments que nous venons de développer. Il est évident, comme le faisait remarquer M. Léon BÉRARD, que lorsque les éléments délictuels ou quasi-délictuels des articles 319 et 320 du Code pénal, se trouvent réunis, *a fortiori*, nous trouvons tous les éléments prévus par les articles 1382 et suivants du Code civil, mais la proposition contraire est-elle vraie ? Les termes des premiers sont, semble-t-il, volontairement restrictifs supposant nécessairement une maladresse, une imprudence... tandis que les termes des premiers sont tellement généraux et vagues qu'ils englobent toutes espèces de faits dommageables. La question est donc la suivante : la faute pénale ne doit-elle pas revêtir « un certain caractère de gravité, qui la distinguerait de la faute civile et, le juge ayant écarté la première, ne subsiste-t-il pas une faute plus légère, ayant un caractère civil, et donnant lieu à des dommages-intérêts » (1) ; n'y a-t-il pas deux sortes d'imprudences : une imprudence civile et une imprudence criminelle ? « La négation de la pre-

(1) Note sous l'arrêt du 27 janvier 1869, D. P. 1869.1.169.

mière n'excluant pas la seconde et le juge pénal ne pouvant nier que la première et ne niant en réalité avec l'autorité de la chose jugée, que celle-ci, quelles que soient les expressions dont il s'est servi (1). »

## II

Pour nous, il ne nous apparaît pas que l'assimilation complète de la faute pénale et de la faute civile soit fondée. Il est, sans aucun doute, malheureusement exact, que le législateur et la jurisprudence ont une tendance à considérer que selon la formule de Durkheim « tout rapport juridique doit se compléter par une peine (2) ». Dans un article paru dans la *Revue Trimestrielle* (3) son auteur n'a-t-il pas été jusqu'à proposer de punir des peines de l'homicide par imprudence même la simple abstention ? Il n'en reste pas moins, comme l'écrit M. SCHMIDT (4) que la « faute civile et la faute pénale doivent être en droit français, dissociées ; seule, cette distinction répondant aux besoins de la pratique et conciliant les nécessités de la répression avec les droits de la partie civile ».

Jusqu'en 1913, la jurisprudence de la Cour de Cassation

(1) Voir arrêt du 27 janvier 1869.

(2) DURKHEIM, *Année sociologique*, 4<sup>e</sup> année, 1899-1900, p. 95.

(3) *Revue Trimestrielle*, 1912, p. 593.

(4) SCHMIDT, *Faute civile et faute pénale*, Paris, 1928, p. 190.

paraissait nettement fixée en ce sens. Le 27 janvier 1869 (1) elle avait décidé que le jugement correctionnel qui, sur la poursuite dirigée contre certains agents d'une Compagnie, comme ayant occasionné par imprudence au moyen de l'emploi d'un appareil vicieux, la mort d'un ouvrier, avait acquitté les prévenus en se basant, sur ce que ce genre d'appareil était généralement en usage et paraissait de bonne qualité, ne mettait pas obstacle à ce que les juges civils déclarent la Compagnie elle-même responsable de l'accident pour avoir employé un appareil qui, en réalité, était vicieux et insuffisant pour l'usage auquel on le faisait servir. Il était indiscuté que l'acquittement du chef des articles 319 et 320 du Code pénal, sans que les juges aient nié les faits matériels dont l'inculpé était l'auteur, et qui servaient de base à la prévention, n'excluait pas nécessairement et certainement le quasi-délit prévu par l'article 1382 du Code civil (2). Ce principe avait été précédemment consacrée par la Cour de Cassation, et le jugement rendu par un tribunal correctionnel, relaxant un prévenu par le motif que les faits reprochés ne tombaient pas sous l'application de la loi pénale, ne faisait pas obstacle à ce que le plaignant poursuive ultérieurement devant la juridiction civile la réparation du dommage qu'il avait subi.

Mais cette jurisprudence n'a-t-elle pas quelque peu

(1) Sirey, 1869.1.164.

(2) Cassation, 31 mai 1892, Sirey, 1892.1.292. Voir également dans le même sens, Sirey, 1913.2.165.

changé depuis 1912. ? Les arrêts précités, cités par M. DUPLANTIER, ne sont-ils pas l'indice d'un revirement de la Cour Suprême, dans l'appréciation de l'influence de la chose jugée au Criminel sur le Civil ? Il semblerait, en effet, à leur lecture, qu'à ce moment, la Cour de Cassation ait confondu la *levissima culpa*, la faute de la loi, Aquilia, avec celle des articles 319 et 320 du Code pénal. Si atténuée soit-elle, la faute n'en constituerait pas moins une imprudence relevant par conséquent de la compétence du Juge répressif ; et M. Morel a pu à juste titre écrire dans sa note sous l'arrêt du 18 décembre 1912 (1) « qu'en tenant compte de cette solution en matière d'homicide et de coups et blessures involontaires, la faute civile et la faute pénale ne se distinguent ni par leur nature, ni par leur degré de gravité, ni par leur importance ». Cette solution fut, semble-t-il, confirmée par les arrêts des 12 juillet et 13 novembre 1917 (2).

Cependant, dès 1922, on peut noter un retour de la Cour Suprême à l'ancienne distinction de la faute civile et de la faute pénale. Ainsi, CLAPET, capitaine du navire *Miquelon*, traduit devant le Tribunal commercial maritime, sous la prévention du délit d'abordage, prévu par les articles 1 et 2 de la loi du 10 mars 1891, est acquitté (3) ; les intéressés l'ayant attaqué devant les Tribunaux civils en paiement de dommages-intérêts, CLAPET excipa

(1) S., 1914.1.249.

(2) S., 1918-1919.1.212.

(3) S., 1924.1.324.

vainement de son acquittement pour échapper à ces poursuites ; et, sur pourvoi, la Cour de Cassation déclara que « le Tribunal Commercial Maritime n'avait statué qu'en ce qui concerne la culpabilité, et qu'il appartenait à la Cour d'appel de rechercher si les faits ne constituaient pas un quasi-délit, entraînant la responsabilité civile de l'auteur ».

Quelques jours après, ayant à trancher un litige où un chauffeur d'automobile, poursuivi pour blessures par imprudence, s'était vu de ce chef acquitté, et où la victime avait vainement demandé aux Tribunaux civils, la réparation du dommage qu'elle avait subi, la Cour Suprême affirmait qu'il était nécessaire de rechercher si les faits ne constituaient pas un quasi-délit entraînant la responsabilité du chauffeur ; et que l'arrêt qui avait déclaré cette recherche inutile, par le motif que le jugement d'acquittement du Conseil de Guerre était passé en force de chose jugée, avait fait une inexacte appréciation des droits des parties (1). L'acquittement ne fait donc pas obstacle à une action en dommages-intérêts, basée sur l'article 1382 du Code civil, lorsqu'il s'agit de jugements émanant de Tribunaux maritimes, de Cour d'assises, ou de Conseils de Guerre ; ces juridictions, en effet, ne motivent pas leurs arrêts, il s'ensuit donc que le juge civil a toute liberté pour examiner le fond du litige qui lui est soumis.

(1) S., 1924.1.321.

Mais que décider lorsque nous sommes en présence de jugements correctionnels ?

Observons tout d'abord que l'acquittement du prévenu ne prive pas la victime de tout recours civil, et il lui est toujours loisible de se pourvoir contre son auteur, si le Tribunal n'a pas statué sur l'ensemble des griefs qui ont pu être relevés à son encontre : elle peut, par exemple, l'assigner en dommages-intérêts, en se basant sur un contrat de transports, qui les aurait liés.

Bien plus, la juridiction pénale ayant déclaré l'accident imputable à un cas fortuit, la Cour de Cassation n'a pas cru devoir écarter l'application des règles du Droit civil : un sieur GRÉBET, ayant été blessé mortellement par l'automobile d'un sieur STAPLE, conduite par son préposé SUTER, ce dernier, poursuivi aux termes des articles 319 et 320 du Code pénal, fut acquitté par le Tribunal correctionnel de Boulogne, le 17 février 1926, qui déclara « que le dérapage de la voiture, ayant causé l'accident, paraissait être dû à l'état du sol ». M<sup>me</sup> Veuve GRÉBET et ses enfants s'adressèrent alors aux Tribunaux Civils qui leur accordèrent des dommages-intérêts. Se basant sur une prétendue violation de l'autorité de la chose jugée, puisque le Tribunal correctionnel, non seulement n'avait relevé aucune faute à leur encontre, mais avait encore imputé la cause de l'accident à un événement fortuit, les sieurs STAPLE et SUTER, formèrent un pourvoi devant la Cour de Cassation.

Mais la Cour Suprême, par son arrêt du 16 juillet 1928 (1), estimant que la constatation faite par le Juge pénal n'était qu'une simple hypothèse, et qu'il appartenait à la Cour d'appel de ne pas en tenir compte, si elle le jugeait à propos, les déboute. Cette jurisprudence est d'autant plus probante en faveur de la thèse de la dualité des fautes, qu'en vertu de l'article 1384 du Code civil, l'auteur d'un accident ne peut s'exonérer des poursuites civiles dont il peut être l'objet, que s'il rapporte la preuve d'un cas fortuit, d'une faute de la victime ou de la faute d'un tiers, ainsi que nous l'avons rappelé précédemment.

En l'espèce, l'hypothèse du cas fortuit avait été formellement admise par le Tribunal correctionnel ; il semblait donc que le prévenu devait échapper à toutes les conséquences, non seulement pénales mais civiles, de l'accident survenu. Or, il n'en fut rien, et les défendeurs furent condamnés à payer des dommages-intérêts à leurs victimes.

Quelques années après, la Cour de Poitiers, reprenant cette même façon de voir, décidait que « le conducteur d'une voiture peut être poursuivi pour les avaries qu'il a occasionnées à un véhicule, et c'est en vain, que pour échapper à toute responsabilité, il excipe de ce que l'accident provient d'un fait fortuit. Une telle constatation n'a l'autorité de la chose jugée, que comme soutien

(1) D., 1929.1.33.

du dispositif du jugement, qui l'a acquitté en tant que poursuivi pour blessures et coups, mais elle laisse subsister entière la liberté d'appréciation des juges saisis, en ce qui concerne les dommages subis par la voiture (1) ».

L'autorité de la chose jugée au Criminel n'est donc pas aussi absolue que M. DUPLANTIER le prétendait à la tribune du Sénat, et le Juge civil peut relever dans son jugement certaines circonstances, sur lesquelles le Juge pénal ne s'était pas expliqué parce « qu'elles n'étaient nécessaires ni pour la constatation du délit, ni pour la fixation de la peine ». Ainsi (2), ayant à statuer dans une affaire où un sieur PARENT avait été mortellement blessé par deux chevaux appartenant à un dénommé TALON et conduits par son préposé CAVY, précédemment condamné, par jugement correctionnel du 22 octobre 1923, la Cour de Cassation décidait que l'arrêt incriminé avait pu, à bon droit retenir une part de responsabilité à la charge de la victime, puisque le Juge pénal n'avait pas déclaré que CAVY était le seul responsable de l'accident ; cependant que la Cour d'appel de Paris décidait que l'acquiescement ne faisait point obstacle à une action en indemnité basée sur l'article 1382 du Code civil, aux fins de la réparation du dommage matériel subi (3).

(1) Sirey, 1932.2.198. Cour de Poitiers, 21 mars 1932. Voir également dans le même sens, Cassation 13 décembre 1932 ; *Gazette du Palais*, journal des 5-6 février 1932.

(2) D., 1926.1.48.

(3) Cour d'appel de Paris, 3 janvier 1931.

Si l'intéressé n'a pu se porter partie civile, il est bien évident que la possibilité d'un recours devant les Tribunaux civils pour obtenir les dommages-intérêts auxquels il a droit, ne peut lui être refusée (1).

Reconnaissons cependant que la jurisprudence de la Cour de Cassation est incertaine à ce sujet. Le 24 octobre 1932, la Chambre des Requêtes décidait que « faute pénale et faute civile se confondaient ». Infirmant une décision de la Cour d'appel de Colmar, la Chambre civile avait précédemment posé le principe que le juge civil se trouvait lié par la juridiction répressive, et que cette règle fondée sur celle de l'autorité de la chose jugée, et qui touchait à l'ordre public, avait repris toute sa force dans les territoires d'Alsace et Lorraine, comme conséquence de l'introduction dans les départements recouvrés, de la législation pénale française, et ne pouvait être mise en échec par des dispositions locales particulières (2).

Remarquons enfin que si la faute de l'article 1382 du Code civil et celle des articles 319 et 320 du Code pénal étaient les mêmes, les prescriptions édictées par les articles 2262 du Code civil et 637 et suivants du Code d'instruction criminelle, devraient se confondre. Or, l'extinction de la seconde n'emporte pas extinction de la première, et la Cour de Cassation a maintes fois affirmé, que si l'action civile avait, en dehors du fait délictuel

(1) Cour de Poitiers, arrêt précité.

(2) *Gazette du Palais*, 5 novembre 1931.

ou contraventionnel, sa base dans un fait quasi-délictuel, la prescription de trois ou d'un an, ne pouvait être invoquée (1).

Et si, par suite d'une amnistie, l'infraction à la loi pénale ne peut plus être retenue, il n'en subsiste pas moins un état de fait dommageable qui « pouvant constituer une faute dans les termes de l'article 1382 du Code civil, est susceptible de donner lieu à une action en réparation du préjudice, soumise seulement comme tout autre action civile (et non pas renfermée dans des limites plus étroites) à la prescription trentenaire de l'article 2262 du Code civil » (2).

Il semble d'ailleurs qu'il y ait une tendance très nette à revenir à la jurisprudence antérieure à 1912 (3) ; il est en effet préférable que le Juge pénal suive le conseil de VOLTAIRE « Glissez, n'appuyez pas », en ce sens qu'il doit, tout au moins implicitement, réserver la question au point de vue civil. Pour nous, la dualité de faute s'impose devant les Tribunaux correctionnels, et *a fortiori* devant les Conseils de Guerre, les Cours d'assises où la partie civile n'est pas représentée ; elle a sa base, en effet, moins dans les textes « que dans un sentiment confus de la conscience humaine, et dans une tendance

(1) Cassation, 22 juin 1931. *Gazz. Pal.*, journal du 2 octobre. 1931.

(2) Cassation, 17 avril 1931, *Gazz. Pal.*, journal des 14-15 juin 1931.

(3) Voir Cassation, 22 octobre 1928, Sirey, 1929.1.97.

très rationnelle en soi, mais dont les motifs juridiques sont malheureusement bien incertains » (1).

### III

Ainsi donc les idées soutenues par M. DUPLANTIER ne nous paraissent pas justifiées : la faute de la loi Aquilia, la *levissima culpa* ne se confond pas avec celle des articles 319 et 320 du Code pénal, et on ne peut soutenir, que si ROSAY s'était adressé à la juridiction correctionnelle, il eût obtenu satisfaction. Au contraire, il nous semble que l'administration aurait élevé le conflit, s'il avait saisi le Tribunal d'Yvetot jugeant non pas civilement, mais pénalement ; car s'il est clair que cette juridiction était compétente au regard de BORNON, elle ne l'était pas pour condamner POULIANDE. Sous l'ancien Code militaire, les tribunaux ordinaires étaient incompétents *ratione materiae* pour connaître des délits ou quasi-délits commis par les militaires (2).

Au surplus, lorsque M. DUPLANTIER prétend que l'élévation du conflit est impossible devant le Tribunal correctionnel, sauf deux cas limitativement énumérés par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828, n'y a-t-il pas là une appréciation un peu trop optimiste ? Comme le fait

(1) DITTE, *De la faute civile et de la faute pénale comparées dans le cas d'homicide et de blessures involontaires*, Paris, 1911. page 183.

(2) Le Nouveau Code militaire forme la loi du 9 mars 1928.

remarquer M. JACQUELIN, la seconde exception est tellement importante, qu'elle aboutit pratiquement à la négation de la règle elle-même (1). L'étude des arrêts rendus par le Tribunal des Conflits, en matière de responsabilité des fonctionnaires, nous offre l'exemple d'espèces analogues à celles que nous avons examinées précédemment, et où le déclinatoire d'incompétence a pu être proposé et confirmé. Les Tribunaux administratifs ont malheureusement une fâcheuse tendance à se considérer comme seuls compétents pour apprécier dans quelle mesure un fait imputable « à un agent de l'administration dans l'accomplissement d'un service public a pu engager la responsabilité de l'État » (2) et le conflit a pu être valablement élevé devant le Tribunal correctionnel saisi de « cette question alors que, le fait imputé à l'agent était de nature à constituer un délit à sa charge (3). »

Il s'ensuit donc que l'autorité judiciaire appelée à statuer sur une demande en dommages-intérêts, consécutive à un acte quelconque de l'administration, doit se déclarer incompétente, et que par suite ROSAY n'aurait certainement pas obtenu gain de cause s'il avait assigné devant le Tribunal correctionnel d'Yvetot conjointement et solidairement POUILLIANDE et BORNON.

(1) Notes prises au cours de M. JACQUELIN.

(2) Trib. des Conflits, 15 avril 1905, D. P., 1907.3.8.

(3) Trib. des Conflits, 8 et 15 décembre 1877 (4 espèces), D. P., 1878.3.20.

#### IV

Enfin, la victime d'un fait dommageable quelconque a toujours devant elle deux voies pour obtenir justice : d'une part, la juridiction correctionnelle ; d'autre part, la juridiction civile. Pourquoi le Sénat serait-il venu s'ériger en juge des procédures suivies et dire « ROSAY n'a pas agi comme il devait le faire, il aurait fallu qu'il saisisse le juge pénal », alors que la loi lui laisse le choix et le droit de s'adresser au juge civil si bon lui semble. Supprimer cette double alternative, ce serait désormais créer le « délit obligatoire » (1) et amener un bouleversement beaucoup plus considérable dans les principes de notre droit, que n'a pu le faire la loi du 20 avril 1932.

D'ailleurs, nous avons cité des exemples (affaires de l'*Iris*, de LECANU), où le recours à la juridiction correctionnelle ne se concevrait pas.

(1) M. LÉON BÉRARD, au Sénat. Séance du 15 décembre 1931.

## CHAPITRE VIII

### DE QUELQUE OBJECTIONS ÉLEVÉES CONTRE LA LOI DU 20 AVRIL 1932

Les différents exemples que nous avons cités précédemment sont la preuve que la loi du 20 avril 1932 ne restera certainement pas lettre morte. Prétendre, comme on l'a dit, qu'elle n'était qu'une disposition de circonstance faite pour un seul individu et créant en sa faveur une sorte de privilège, est manifestement faux et erroné. Nous pourrions rappeler des lois qui ne trouvent que rarement leur application, et auxquelles on n'a, cependant, jamais adressé ce reproche. Le législateur, au surplus, ne s'est-il pas montré trop enclin, ces dernières années surtout, à prendre en considération les revendications de telle ou telle catégorie d'individus et à les sanctionner, fût-ce au détriment de la collectivité ? ou même, lorsqu'il n'a eu en vue que l'intérêt général, n'a-t-il pas abouti pratiquement à une loi d'espèce sans aucune utilité pratique ? Ainsi à la différence des Anglo-Saxons, nous n'avons jamais compris la haute portée sociale du bien de famille et la loi du 12 juillet

1909 est restée à peu près sans effets. Pourtant le législateur n'a pas hésité à la compléter par l'article 13 de la loi du 8 avril 1910 et par celle du 14 mars 1928. Et en admettant fondée cette critique, il nous semble, à la suite de M. Léon BÉRARD, qu'il y a quelque chose « d'irrésistible dans l'appel d'un plaideur qui cherche un juge et qui n'en trouve pas ». Devant la carence d'administrations s'ignorant mutuellement, et ne voulant ou ne pouvant rien faire pour mettre un terme aux contrariétés de décisions dont il était victime, ROSAY ne pouvait faire triompher son droit à réparation, pourtant incontestable, et nous prétendons que si cette loi n'avait eu comme effet que de faire cesser cette situation anormale, elle aurait par le fait même trouvé sa justification.

## I

Il est évident que pour atteindre ce but elle devait être nécessairement rétroactive. Il fallait donc violer une règle essentielle de notre droit, aux termes de laquelle, la loi ne dispose que pour l'avenir (article 2 du Code civil). Lors de la discussion. M. DUPLANTIER rappela que ce principe avait été consacré par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, par l'article 14 de la déclaration formant le préambule de la constitution du 24 juin 1793 et par le législateur

de l'an III. Il souligna également que la doctrine et la jurisprudence considèrent le principe de la non-rétroactivité comme la pierre angulaire de notre droit.

« L'intérêt social exige, que les situations juridiques existantes ne puissent être troublées par une disposition législative, et la morale commande que des citoyens ayant pris des engagements sous l'empire d'anciennes lois, ne puissent s'en dégager en invoquant une modification dans les rapports juridiques qui ont pu les lier (1). »

La matière semblait dominée jusqu'à ces derniers temps par la distinction des droits acquis et des simples expectatives : les premiers, comme l'explique DEMOLOMBE, ne pouvant être lésés par une disposition législative survenue après coup, et étant des droits bien et dûment devenus notre Droit ; les seconds ne devant pas survivre à la loi nouvelle, qui modifie la législation antérieure. Mais ce critérium n'a-t-il pas perdu son importance à notre époque où le droit social dans les textes prend le pas sur le droit individuel ? N'en est-il pas de même pour cette théorie de la propriété droit absolu, chère à tous les juristes et économistes du XIX<sup>e</sup> siècle, et aujourd'hui à peu près abandonnée au profit de la théorie de la propriété fonction sociale ? En 1880, Charles BEUDANT écrivait dans son explication du Titre Préliminaire : « Il peut se faire que des considérations d'ordre supérieur, que l'intérêt public majeur, conseillent

(1) AUBRY et RAU, t. I, paragraphe 30, page 111, Paris 1897.

de donner un effet rétroactif à une loi : c'est une question d'opportunité. » (1)

N'y avait-il pas dans les exemples que nous avons signalés, non seulement pour les intéressés, mais aussi pour la société elle-même, un intérêt majeur à ce qu'un individu ait la possibilité de trouver un juge devant lequel il puisse faire valoir ses droits ? N'est-il pas quelque peu paradoxal et immoral de voir l'auteur d'un accident échapper à toutes ses suites, tant civiles que pénales ? En quoi, au surplus, cette loi blesse-t-elle des droits acquis ? Sans doute, BORNON et POULIANDE avaient obtenu des décisions définitives, les exonérant de toutes responsabilités. Mais on ne peut vraiment pas parler de situations juridiques antérieures et acquises, alors qu'elles s'excluent réciproquement et sont pratiquement inapplicables. Nous nous trouvons, au contraire, en face de droits reconnus : après avoir épuisé tous les ordres de juridiction, ROSAY est certain d'avoir raison ; et nous pouvons dire avec M. THEISS, que la méconnaissance de la règle posée par l'article 2 du Code civil n'entraîne pas le bouleversement de droits acquis, puisqu'il s'agit, au contraire, de remédier à la négation pratique de droits manifestes.

En déclarant la loi du 20 avril 1932 rétroactive, le législateur ne s'est donc pas arrêté à cette prétendue violation de droits acquis, comme il n'a pas tenu compte,

(1) Charles BEUDANT, *Explication du Titre Préliminaire*, Paris, 1880.

pour la même raison, de l'objection tirée du respect de l'autorité de la chose jugée.

Des jugements sont intervenus, disait M. DUPLANTIER, au Sénat, auprès de différents Tribunaux ; ils sont définitifs, et néanmoins ils pourront être déférés au Tribunal des Conflits qui va les lacérer et les mettre en pièces ; or, le principe *res judicata pro veritate habetur* s'oppose à ce qu'il en soit ainsi. Un seul texte traite de la chose jugée, l'article 1351 du Code civil ; il dispose qu'elle n'a lieu « qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement. Il faut que la chose demandée soit la même, que la demande soit fondée sur la même cause ; qu'elle soit entre les mêmes parties et formée par elles et contre elles en la même qualité ». Or, comme nous l'avons montré au cours de cette étude, n'est-il pas évident que les différentes décisions déboutant HOULLEBRECQUE ou ROSAY, n'ont cette autorité de la chose jugée, que vis-à-vis des Tribunaux relevant de l'ordre de juridiction près duquel elles sont intervenues ?

Enfin, n'y a-t-il pas un précédent ? Le Tribunal des Conflits, statuant comme régulateur du conflit négatif, est juge de décisions en dernier ressort ; et le législateur a ainsi écarté l'application de la règle posée par l'article 1351 du Code civil et du principe du double degré de juridiction comme l'a fait la loi du 20 avril 1932.

Dans les deux cas, des décisions rendues en première instance par un Tribunal civil, par une Cour d'appel, parfois même ayant fait l'objet d'un pourvoi devant la

Cour de Cassation, ayant été ensuite portées devant les Tribunaux administratifs, sont déférées au Tribunal des Conflits. C'est superposer un troisième ordre aux deux existant précédemment et c'est faire litière, a-t-on dit, d'un principe essentiel de notre législation, posé par le décret du 1<sup>er</sup> mai 1790, en ces termes : « L'Assemblée nationale décrète qu'il y aura deux degrés de juridiction, sauf les exceptions particulières qu'elle pourra déterminer et sans rien préjuger en matière criminelle ».

De fait, cette règle a été consacrée par toute la doctrine. Seuls quelques publicistes, comme BENTHAM, dans son traité de « *l'Organisation judiciaire* » ou ODILON-BARROT, dans son ouvrage de *l'Organisation judiciaire en France* ont élevé quelques critiques (1). Dans tous les pays, elle est considérée comme une condition absolue de bonne justice, quoiqu'en Angleterre l'extension du jury aux affaires civiles ne laisse de recours aux plaideurs que sur l'application de la loi et non pas sur l'appréciation des faits.

En France, les Tribunaux de l'ordre judiciaire estiment que ce principe est d'ordre public, qu'un accord des parties ne serait pas valable, qu'un troisième degré de juridiction serait incompétent *ratione materiæ*, pour connaître de la même affaire et que cette nullité devrait être relevée d'office par le Juge.

(1) CAMBACÉRÈS prétendait qu'il préférerait vivre en Turquie plutôt qu'en France, si cette règle du double degré de juridiction n'était pas respectée.

Néanmoins, le législateur a parfois supprimé ce double degré de juridiction pour des raisons et des matières différentes : Affaires de minime importance, affaires des contributions indirectes et de l'enregistrement... A l'opposé, nous trouvons pour certaines questions relevant du contentieux administratif trois degrés de juridiction ; ainsi le conseil de Préfecture sur une question de légalité d'un arrêté préfectoral peut voir ses arrêts déférés au Conseil d'Etat statuant comme Juge d'appel.

Enfin, la loi du 20 avril 1932 n'exigeant pas que les jugements rendus soient en dernier ressort, le Tribunal des Conflits pourra être saisi, après une décision définitive des Tribunaux de première instance des deux ordres de juridiction ; les particuliers, vraisemblablement, s'adresseront directement à lui, en cas de conflit de fait, sans demander la réformation des décisions préalablement obtenues, et le principe, du double degré de juridiction sera respecté

## II

Pourquoi le législateur a-t-il déclaré la loi du 20 avril 1932 rétroactive et violé la règle du double degré de juridiction et de l'autorité de la chose jugée ? Il a passé outre à ces divers inconvénients, parce qu'il n'a eu en vue que de remédier aux contrariétés de jugements aboutissant à un déni de justice et de les éviter à l'avenir. Les adversaires de la loi du 20 avril 1932 ne s'y

sont pas trompés et l'emploi de ce terme de déni de justice leur a paru particulièrement critiquable : « C'est, disait M. DUPLANTIER, une de ces vieilles expressions traditionnelles, pour lesquelles il conviendrait d'avoir quelque respect et dont il conviendrait de conserver le sens et, ajoutait-il, les mots contrariétés de décisions eussent été suffisants et préférables. »

Cette objection, relative à une question de terminologie, paraît de bien peu d'importance, si l'on considère les critiques de fond que nous avons précédemment examinées.

Trois textes dans notre droit, traitent du déni de justice : l'article 4 du Code civil, l'article 506 du Code de procédure civile, et l'article 185 du Code pénal, qui prévoient des peines particulièrement sévères contre ses auteurs.

Qu'entend-on par déni de justice ? Quelles en sont les conditions ? Peut-il se rencontrer en toutes matières, aussi bien civiles, que criminelles ?

Le déni de justice suppose essentiellement qu'aucun jugement n'a été rendu ; dès qu'une décision quelconque est intervenue, fût-ce une déclaration d'incompétence ou une fin de non recevoir (1), il ne peut plus être invoqué.

En résumé, c'est le refus ou la négligence de prendre une décision de la part de ceux qui sont appelés à rendre la justice, ou généralement à prononcer à un titre quelconque sur les intérêts des particuliers. Notons qu'il

(1) Voir ARRÊTS au D. P., 1856.1.56 (req. 28 nov. 1855) et criminel, 11 août 1856, D. P., 1856.1.361.

existe également en matière criminelle ; certains s'appuyant sur le principe : *nulla poena sine lege* ont vainement prétendu qu'il n'en était rien (1), les juges, en dehors de tout texte formel, punissant le fait imputé, ayant le droit de refuser de juger ; mais à cela nous répondrons que l'article 364 du Code d'Instruction criminelle faisant une obligation à la Cour de prononcer l'absolution de l'accusé, si le fait dont il est déclaré coupable n'est pas puni par la loi pénale, implique par là même l'idée de déni de justice en matière criminelle, sinon le sens de cette disposition législative se concevrait mal ; elle serait inutile, ne comportant pas de sanction.

Des explications précédentes il ressort que le déni de justice ne peut s'appliquer aux cas qui nous occupent. Dans les instances introduites par HOULLEBRECQUE et ROSAY, par exemple, les deux ordres de juridictions ont été saisis, les juges n'ont pas refusé de rendre la justice, ils ont même rendu des arrêts longuement motivés ; mais ils se sont refusés à donner suite aux réclamations des plaideurs, et après avoir reconnu successivement leur compétence, ont déclaré que la responsabilité de leur justiciable n'était pas engagée ; et la loi du 20 avril 1932, l'indique quand elle parle des « différents ordres de juridictions saisis ». Il n'y a donc pas eu refus de dire le droit, mais « déni des prétentions des plaideurs », ce qui n'est pas tout à fait la même chose (2).

(1) Rép. P., Déni de Justice, n° 2, Paris, Librairie Dalloz, 1912.

(2) M. DUPLANTIER, au Sénat.

Remarquons que les articles 185 du Code pénal et 507 du Code de procédure civile, prévoient des formes particulières pour parvenir au « redressement du droit », et des peines contre ceux qui s'en sont rendus coupables. Or, nous ne trouvons rien, tant dans la loi du 20 avril 1932 que dans les travaux préparatoires, qui puisse faire apparaître l'idée d'une sanction possible.

HOULLEBREIQUE et ROSAY n'ont pas intenté des poursuites pénales contre les juges qui les avaient déboutés de leurs prétentions. Le terme de déni de justice est au surplus trompeur, car il pourrait faire supposer que des sanctions seraient prises à l'égard des juges, dans le cas où se produirait un conflit de fait, alors qu'en réalité il n'en est rien.

Trompeuse, cette expression est également mauvaise, car elle semble faire préjuger du fond. Saisi par la voie de cette procédure nouvelle, le Tribunal des Conflits ne sera-t-il pas enclin à donner trop facilement raison aux plaideurs et ne peut-on craindre que les juges ne se sentent pas complètement libres de statuer comme bon leur semblera.

Ce n'est pas cependant sans raison, que le Gouvernement, a, dans le projet de loi, reprenant la proposition de M. VEYSSIERE, incorporé cette expression de déni de justice. Approximative et inexacte juridiquement, elle a, comme le disait M. FOURCADE, l'avantage d'être saisissante et d'être à la portée de tous. Au surplus, il faut bien reconnaître que dans les exemples précités, ou dans le cas

de déni de justice proprement dit, la situation est exactement la même pour le plaideur, sa prétention est rejetée sans même avoir été examinée. Il ne peut obtenir justice ; que ce soit par suite de la faute d'un juge, ou par suite de la coexistence de deux ordres de juridictions, le résultat est le même pour lui.

En résumé, l'expression : « déni de justice » ne nous satisfait pas. Nous estimons néanmoins que les termes : « contrariétés de décisions » ne sont pas suffisants.

Ainsi que nous l'avons dit : dans les espèces précitées, les décisions contraires rendues constituent chacune les deux termes d'une alternative, s'excluant par suite l'une l'autre ; et cette contradiction « équivaut pour le plaideur à un déni de justice ; il y a absence de sanction possible, absence d'indemnisation ». Allons plus loin, la situation du plaideur nous paraît presque préférable dans la seconde hypothèse, que dans l'hypothèse du conflit de fait, puisque dans ce cas il a dû supporter en plus les frais de plusieurs instances différentes.

## CHAPITRE IX

### CRITIQUE DE LA LOI DU 20 AVRIL 1932

En l'état de notre droit il n'était donc pas possible de remédier aux contrariétés de décisions aboutissant à un déni de justice. Une disposition législative était nécessaire. Mais quand le législateur se préoccupa, sinon de les prévenir, du moins de les redresser, une question se présenta : à quel Tribunal attribuer la connaissance de ces litiges ? Le principe de la séparation des Pouvoirs s'opposait à ce que ce soin fût confié au Parlement et à ce que l'on ressuscitât une sorte de référé législatif analogue à celui ayant existé sous la Constituante.

Serait-ce à la Cour de Cassation ou au Conseil d'État ? Mais ces deux juridictions n'avaient-elles pas été saisies dans les exemples que nous avons précédemment cités ? n'étaient-ce pas précisément leurs arrêts qui avaient créé cette situation juridique inextricable dont se plaignaient les intéressés ? et, au surplus, n'étaient-ils pas *ratione materiae* incompétents, tout au moins au regard de l'un des justiciables ? Il était impossible de décider que la déci-

sion du Tribunal ayant été saisi ou ayant statué en premier lieu serait celle qui s'imposerait, sinon les tribunaux judiciaires auraient pu déclarer engagée la responsabilité de l'administration et réciproquement les tribunaux administratifs auraient été compétents au regard de justiciables dont ils n'avaient pas normalement à connaître.

Puisqu'il y avait lutte entre les différents ordres de juridictions, une « confrontation loyale des solutions opposées était nécessaire (1) » ; or, elle n'est possible que devant une juridiction mixte, où les représentants des tribunaux judiciaires et administratifs seraient en nombre égal. Par sa composition, le Tribunal des Conflits ne semble-t-il pas offrir cette particularité de réaliser cet équilibre ? Arbitre suprême entre les différents ordres de juridiction, n'est-ce pas à lui de trancher les contrariétés pouvant surgir entre eux, de quelque nature que ce soit, quoiqu'il ne s'agisse plus uniquement, comme en matière de conflit positif ou négatif, d'une simple question de compétence, et qu'il s'agisse, au contraire, de statuer sur le fond ?

Les auteurs de la loi le pensèrent malgré les critiques de M. DUPLANTIER protestant contre cette atteinte profonde à la nature et au caractère de cette haute juridiction. Deux raisons d'ordre pratique ont déterminé le législateur à donner au Tribunal des Conflits la connaissance du fond. On pourrait concevoir, en effet, qu'ayant

(1) M. THEISS, article paru dans la *Revue de Droit Public*.  
Joseph Pichard.

reconnu la compétence de tel ou tel tribunal, il renvoie les parties à se pourvoir devant lui, après avoir indiqué la responsabilité de son justiciable, lui laissant le soin de condamner la partie défaillante et s'il y a lieu, de fixer le quantum de réparation auxquelles la victime pouvait avoir droit. Mais ce serait superposer un troisième ou quatrième degré de juridiction à ceux précédemment saisis par l'intéressé, ce serait augmenter les lenteurs et les frais d'un procès déjà long et coûteux, alors qu'il était facile d'éviter à l'individu ce dernier échelon de son « calvaire » (1). Le Tribunal des Conflits ayant à statuer sur la juridiction compétente aurait à examiner l'ensemble du litige ; il aurait à dire, par exemple, dans l'affaire ROSAY si l'accident était du au fait de BORNON ou à celui de POULIANDE, s'il y avait faute du conducteur civil, donnant ouverture à la compétence judiciaire ou faute du conducteur militaire relevant, au contraire, de la juridiction administrative ; par suite, puisqu'il connaîtrait nécessairement du fond, pourquoi ne pas lui laisser complètement l'affaire, en lui donnant le droit de statuer sur les dépens et sur les dommages-intérêts ? M. PUGET (2) appréciant cette extension du Tribunal des Conflits écrivait : « Dans les cas qui nous occupent on voit des malheu-

(1) M. JENOUVRIER au Sénat, séance du 15 décembre 1931.

(2) *Bulletin de la Société d'Etudes Législatives*, année 1930, p. 46. Il ne faut pas oublier au surplus les frais énormes de procédure que ces différents procès entraînent. M. Rosay estimait avoir dépensé plus de 15.000 francs.

reux ayant plaidé pendant de longues années, ayant fait preuve d'une grande bonne volonté. Ils ont été de Pilate à Hérode, ils sont découragés par des échecs successifs, survenus après de longues procédures. Il a paru inutile et inhumain de faire procéder encore par le Tribunal des Conflits à un renvoi. » Sans doute, il ne s'agit pas, ainsi que le fait remarquer l'exposé des motifs, de rendre le Tribunal des Conflits, juge de toutes les décisions divergentes, que, statuant dans leurs sphères mutuelles, les différents tribunaux judiciaires et administratifs, peuvent rendre, mais il n'en reste pas moins que dans la pensée des auteurs de la loi, ces nouvelles attributions de la plus haute juridiction de notre droit public sont la conséquence implicite sans doute, mais tout de même la conséquence de sa nature et de son organisation. « Il est vrai disait M. FOURCADE, qu'il n'a jamais statué que sur des attributions de compétence. Pourquoi ? parce que l'attention n'avait jamais été appelée, à raison des conditions très exceptionnelles où elles sont susceptibles de se produire, sur les contradictions possibles et irréductibles au fond. Si l'on y eût pris garde nul doute que l'on eût étendu à ces cas la juridiction du Tribunal des Conflits. »

Ainsi donc, selon M. FOURCADE, il importe peu que le Tribunal des Conflits soit juge d'attribution ou juge du fond, il offre à cet égard toutes garanties au justiciable.

## II

N'y a-t-il pas dans cette opinion une appréciation un peu trop optimiste, ainsi que le demande M. JACQUELIN ? Autre chose est, en effet, de trancher une question de compétence, autre chose est de trancher un litige. Sans doute, ils semble que les membres, qui composent le Tribunal des Conflits, offrent toutes garanties au justiciable : « Les conseillers d'État sont habitués à juger au fond des affaires de plein contentieux ; les conseillers à la Cour de Cassation, ne jugent il est vrai qu'en droit, mais ils ont appartenu à des juridictions de fait, pendant la plus grande partie de leur carrière, et à la Cour de Cassation même ils sont souvent amenés à entrer dans l'examen de fait : le droit et le fait étant intimement liés (1) ». Mais en est-il de même de son président ? N'est-il pas inquiétant pour l'individu, que sa prétention soit examinée par un tribunal où siège le Ministre de la Justice, qui est peut-être le chef du service public ayant refusé l'indemnité demandée ? De plus, en cas de partage des voix, le Garde des Sceaux fait à lui seul la décision. N'est-il pas à craindre qu'il ne se range systématiquement dans un sens favorable à la thèse de l'administration, donc défavorable à celle de la victime, ainsi que nous l'ont montré les exemples cités précé-

(1) Article de M. René MARTIN, D. P., 1932.4.273.

demment ? Il est mauvais, ainsi que l'écrit M. JÈZE : « qu'un homme politique qui n'est pas nécessairement un juriste et qui est avant tout un homme de parti préside un tribunal quel qu'il soit, et qu'il soit chargé de dire le droit » (1). Le Garde des Sceaux est un administrateur et un politicien, mais n'est pas un jurisconsulte (2). Son choix est déterminé par des considérations autres que ses opinions sur les questions de droit ; il est « fragile » et comme le demandait BATBIE à l'Assemblée Nationale, une modification ministérielle sera-t-elle la cause d'un changement de jurisprudence sur plusieurs questions (3) ? Enfin, en matière de conflit positif, puisqu'ils s'agit avant tout d'une affaire de gouvernement et de défendre les prérogatives de l'administration, fût-ce au mépris des droits des individus, la présidence du Ministre de la Justice peut-être soutenable, mais en notre matière, elle ne l'est en aucune façon. Le 28 février 1908, M. BRIAND répondant à M. GROUSSAU (4) qui se plaignait de la composition du Tribunal des Conflits, disait : « Quels sont les éléments qui sont intéressés en pareille circonstance. Il y a la juridiction civile, la juridiction administrative et le pouvoir exécutif ; il est tout naturel que ces trois éléments soient amenés à composer le Tribunal. » En quoi,

(1) *Revue de Droit Public*, 1908, p. 265.

(2) M. MOUGNE, *La Présidence du Tribunal des Conflits*, p. 47.

(3) Cité par DUCROCQ, *Cours de Droit administratif*, T. 3, p. 302, note 1.

(4) Cité par M. JACQUELIN, à son cours.

dans la solution d'un conflit de fait, le pouvoir exécutif serait-il intéressé et à quel titre interviendrait son représentant ? Bien mieux, il nous apparaît que le caractère « unilatéral » (1) du conflit est, avec la loi du 20 avril 1932, en quelque sorte renversé, mais au profit de l'individu ou de la victime, à l'exclusion de l'administration ou de tout agent d'un service public, agissant en cette qualité. M. ROLLAND avait bien senti combien était regrettable la présidence du Ministre de la Justice, quand dans son rapport à la Chambre des Députés, il écrivait : « Il est désirable que la présidence du Tribunal des Conflits soit exercée par le vice-président. » Malheureusement, chaque fois qu'il s'est agi d'un litige fondamental intéressant soit le fonctionnement de l'administration, soit la politique, un partage d'opinion s'est produit, que le Garde des Sceaux a vidé, toujours en faveur de la compétence administrative contre celle des tribunaux de droit commun. Il a décidé de questions particulièrement délicates : responsabilité des unités administratives à raison des fautes des fonctionnaires, pouvoirs du juge des référés en présence d'un arrêté préfectoral... En cas de désaccord entre Conseillers d'État et Conseillers à la Cour de Cassation, rien ne l'empêche d'imposer sa volonté, même s'il s'agit de points particulièrement délicats et controversés de notre droit.

Ainsi donc, cette loi votée dans l'intérêt des individus,

(1) M. BERTHÉLEMY, Cours élémentaire de droit administratif, p. 1077, Paris 1930.

lésés par certains dénis de justice, aboutit à ce résultat paradoxal en apparence, de faire réapparaître cette théorie du ministre juge de droit commun abandonné depuis l'affaire BOUGARD, comme préjudiciable aux droits des particuliers. Bien plus, le ministre sera juge définitif et en dernier ressort, alors qu'avant l'arrêt de 1881 il n'était que le juge administratif de droit commun, donc à charge d'appel. C'est non seulement le renouveau d'une vieille théorie, mais son aggravation avec toutes les suites et conséquences fâcheuses qu'elle peut comporter. Comme l'écrivait MONTESQUIEU, dans son *Esprit des Lois* : « Si elle (la puissance de juger) était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur » (1).

Enfin, supposons qu'après des jugements contraires, émanant de divers ordres de juridiction saisis, et avant que le Tribunal des Conflits ait statué, une mesure conservatoire urgente apparaisse, ou qu'au contraire, surgissent des difficultés relativement à l'exécution d'un titre exécutoire, les parties auront-elles à se pourvoir par la voie de l'article 806 du Code de procédure civile, devant le Ministre de la Justice ? Sera-t-il juge d'un référé ?

Nous avons envisagé précédemment l'hypothèse où le législateur aurait créé une juridiction spéciale pour redresser les contrariétés de décisions, émanant entre les tribunaux administratifs et judiciaires, mais outre que

(1) MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, livre XI, chap. vi.

l'on pourrait en contester la nécessité, les exemples de conflit de fait étant heureusement peu fréquents, l'irritante question de l'élément départiteur entre les représentants de l'élément judiciaire et administratif se reposerait à nouveau. C'est toute la question de la présidence du Tribunal des Conflits. Il ne nous appartient pas en notre matière de proposer une réforme, dont de nombreux et d'éminents jurisconsultes se sont successivement préoccupés. Bornons-nous à constater que le système qui aurait nos préférences, serait celui de la Hongrie, où la loi du 31 décembre 1907 a institué un Tribunal des Conflits, comprenant huit conseillers du Haut Tribunal Administratif, et huit conseillers à la Cour Suprême. Ils sont inamovibles et les particuliers peuvent exercer à leur encontre le renvoi pour parenté et alliance, et les récuser conformément au droit commun. Alternativement, président ce Tribunal des Conflits : le Président de la Cour Suprême, et le Président du Haut Tribunal Administratif. Cette solution nous apparaît satisfaisante, elle élimine l'élément politique dans la matière du conflit, où une question de droit étant seule l'objet du débat, seuls des magistrats de carrière recrutés parmi les membres des Tribunaux judiciaires et administratifs, si l'on admet la co-existence de deux ordres de juridiction, doivent être appelés à se prononcer.

## CHAPITRE X

### PRÉCÉDENTS ET ANALOGIES

Ce serait une erreur de croire que le Tribunal des Conflits n'a jamais été dans notre droit qu'une juridiction d'attribution. Lorsque, saisi par la voie du règlement de juges, il a à déterminer dans une instance dirigée contre un fonctionnaire, s'il y a faute personnelle donnant ouverture à la compétence judiciaire, ou faute de service relevant au contraire des Tribunaux administratifs, il est fatalement amené à s'occuper du fond du litige qui lui est soumis. N'engage-t-il pas implicitement la responsabilité de l'État ou de l'agent, en indiquant la juridiction compétente, qui par son jugement ne fera que fixer un *quantum* à une condamnation dont le principe à déjà été posé ? ou réciproquement, tout en reconnaissant que les faits incriminés ne peuvent être relevés à la charge du fonctionnaire, en décidant, par exemple, qu'ils ressortent normalement de la compétence administrative ?

Ainsi un sieur LOUMAGNE ayant été condamné par le Tribunal correctionnel de Saint-Gaudens, pour outrage public à la pudeur, le maire de la commune d'Alan, où il

était domicilié, refusa de le comprendre dans la liste des électeurs et fit figurer son nom parmi les retranchements avec la mention « jugement du 20 décembre 1878 ». S'estimant injurié, LOUMAGNE attaqua le maire de la commune ; mais, saisi, le Tribunal des Conflits décida « que le fait ainsi reproché est un acte administratif dont l'appréciation est interdite à l'autorité judiciaire, que d'ailleurs, il n'appert d'aucune circonstance que le maire ait commis une faute personnelle pouvant se détacher de l'acte administratif » (1).

Tout en tranchant le point de droit qui lui est soumis, il connaît donc le point de fait quoiqu'il semble que rien ne l'obligeait, en la cause, à trancher cette question. On peut avec juste raison dire qu'il se pose pour le Tribunal des Conflits, statuant en matière de conflit positif ou négatif, un problème de qualification où « le droit et les faits se mélangent singulièrement ».

On ne peut séparer l'un de l'autre, et souvent le second commande nécessairement le premier. Le litige soumis au Tribunal des Conflits peut poser tout d'abord une question de fait qu'il doit nécessairement apprécier et c'est ainsi qu'il sera amené à reconnaître la compétence du Conseil de Préfecture, sur une demande en paiement d'indemnités pour dommages causés à une propriété par des locomotives manœuvrant près d'une gare « parce

(1) Tribunal des Conflits 26 juin 1897, D. P., 1899.3.66.

que le dit dommage est la conséquence, non d'un fait particulier d'exploitation, mais de l'établissement même du chemin de fer et des conditions dans lesquelles il a été construit (1) ». Si donc le Tribunal des Conflits est essentiellement une juridiction d'attribution, il n'est néanmoins pas que cela, et l'étude de sa jurisprudence nous indique nettement qu'il a été souvent contraint d'étudier des questions de fait ou même d'analyser des contrats intervenus entre les parties (2), avant de trancher en faveur de la compétence administrative ou judiciaire.

La loi du 20 avril 1932 n'aurait-elle donc fait que consacrer un état de choses existant précédemment ? Nous ne le pensons pas, car dans les espèces précitées, le Tribunal des Conflits ne s'est écarté du rôle qui lui est dévolu « que contraint et forcé ».

Il n'en résulte pas moins que ses attributions se rapprochent, beaucoup plus qu'on ne le croit communément, de celles des Tribunaux ordinaires.

Au surplus, l'article II du règlement d'administration publique du 26 novembre 1849 spécifie que les dispositions des articles 88 et suivants du Code de Procédure civile sont applicables au Tribunal des Conflits ; ou son président peut ordonner l'emprisonnement des individus, qui troubleraient le bon ordre des audiences ou insulteraient les magistrats dans l'exercice de leurs fonctions.

(1) Tribunal des Conflits, 28 juillet 1894, D. P., 1895.3.72.

(2) Tribunal des Conflits, 30 juillet 1887, D. P., 1888.3.101.

## II

La Seconde République fit même du juge des Conflits un juge de Cassation.

Les articles 25, 26 et 27 du chapitre 4 du règlement d'administration publique du 26 octobre 1849 lui donnaient la connaissance des recours pour incompétence et excès de pouvoir contre les arrêts de la Cour des Comptes, relevant auparavant du Contentieux du Conseil d'Etat, mais que l'article 70 de la Constitution du 24 novembre 1848 lui avait retiré.

Depuis la loi du 24 mai 1872, l'on considère que les anciennes attributions du Conseil d'Etat lui ont été restituées. Il n'y a aucune raison de renvoyer à un Tribunal, composé de magistrats appartenant aux deux ordres de juridictions, des jugements ayant un caractère exclusivement administratif.

Quatre ans après cette réforme de 1849, étendant sa compétence, le Tribunal des Conflits était supprimé et perdait au profit du Conseil d'Etat son rôle de régulateur entre les Tribunaux administratifs et judiciaires. Or, supposons qu'un tribunal judiciaire se déclarant incompétent et renvoyant le litige devant les Tribunaux administratifs, le conseil de Préfecture saisi affirme sa compétence, mais que sa décision soit sur appel infirmée par le Conseil d'Etat, que devaient faire les parties qui étaient sans juges ? Devaient-elles demander

à cette juridiction de statuer immédiatement sur le règlement de juges<sup>1</sup> ou devaient-elles, au contraire, introduire une action distincte pour le trancher ?

Dans plusieurs affaires la question a été résolue dans le premier sens par le Conseil d'Etat (1) qui, sans de nouvelles conclusions, a de plein droit, évoqué l'affaire devant lui et statué sur le différend qui lui était soumis. (2)

Le juge du Conflit ne s'est pas toujours cantonné dans ses attributions « spécifiques » ; l'exemple précité le prouve. Les nécessités de la pratique l'ont parfois obligé à sortir du rôle qui lui avait été primitivement assigné ; cette institution n'est pas aussi immuable, que l'ont prétendu les adversaires de la loi du 20 avril 1932 ; et, tout en tranchant la question de compétence, le Conseil d'Etat statuant au fond ne croyait pas en procédant de la sorte « violer les principes essentiels de notre droit » (3).

### III

L'histoire de notre Droit fournit l'exemple d'un véritable précédent de la disposition législative qui nous occupe.

(1) GILBERT, 22 janvier 1857, Ministère des Finances contre Laurence, cité par Serrigny.

(2) Voir SERRIGNY, *Traité de l'organisation de la compétence et de la Procédure en matière administrative*, t. I<sup>er</sup>, p. 302, Paris, 1865, n° 219.

(3) M. DUPLANTIER, au Sénat.

Sous l'Ancien Régime il existait de multiples juridictions : il y avait d'une part, les Parlements, le Grand Conseil ; d'autre part, des cours indépendantes du Parlement comme les Commissaires du Conseil et les Maîtres des Requêtes ordinaires de l'Hôtel. Des conflits surgirent entre ces différents tribunaux rendant des décisions contraires, donc inexécutables ; et un règlement du Conseil en date du 28 juin 1738 fut promulgué dans le but d'y mettre un terme. Dans son titre 6, article 1<sup>er</sup>, il dispose que « lorsqu'une partie prétendra qu'il y a contrariété de décisions entre un arrêt d'une des Cours du Parlement ou autres et un arrêt du Grand Conseil, elle ne pourra se pourvoir qu'au Conseil (1) ; ce qui aura lieu pareillement lorsque l'arrêt ou le jugement en dernier ressort, auquel on prétendra qu'un arrêt ou jugement en dernier ressort est contraire, sera émané du Conseil ou rendu par les Commissionnaires du dit Conseil ou par les sieurs Maîtres des Requêtes ordinaires de l'Hôtel (2). »

« Il n'est pas possible, écrit TOLOZAN que des jugements qui se contredisent réciproquement soient exécutés en même temps, il faut que l'un d'eux soit anéanti. » Au surplus, la demande était dispensée des formalités

(1) Voir le texte de ce règlement, Nouveau Code de Procédure Civile annoté, t. III sous l'article 503, note 1.

(2) Voir également TOLOZAN, Règlement du Conseil précédé de l'explication des différents articles compris dans chacun des chapitres, Paris, 1786.

habituelles en usage devant le Conseil du Roi. La requête n'était pas astreinte au délai de rigueur pour le recours en cassation et la consignation préalable de l'amende n'était pas obligatoire.

Le Conseil du Roi ou plus exactement le Conseil des Parties statuait comme un véritable Tribunal des Conflits ; arbitre suprême entre des juridictions quelque peu disparates, il pouvait casser et renvoyer devant le Tribunal compétent ou, au contraire, trancher définitivement l'affaire (1) ; il semble d'ailleurs que le Conseil s'arrêtait de préférence au premier parti (2).

Il pouvait condamner la partie défaillante à des dommages-intérêts ou à telle amende qu'il lui plaisait ; ce qui avait été ainsi « établi pour réprimer la témérité des plaideurs et contenir par des exemples ceux qui abuseraient de cette voie de droit » (3). Sans doute, le Conseil ne siégeait qu'à titre consultatif, la décision revenant en définitive au Roi ; mais comme ce dernier se bornait à entériner purement et simplement les avis donnés, nous pouvons dire que la loi du 20 avril 1932 avait un précédent historique, et que le juge du Conflit pouvait être juge du fond en cas de contrariétés de décisions. Certains ont simplement soutenu que pour que la similitude fût parfaite il eût fallu que ce rôle

(1) Voir BOISLILE, cité par M. JOUARRE lors de la discussion à la société d'Études Législatives, année 1930, n° 1, p. 49.

(2) Même référence que ci-dessus.

(3) Article 6, titre VI du règlement précité.

d'arbitre entre les deux ordres de juridictions, fût confié à l'Assemblée générale du Conseil d'Etat (1). Le conseil du Roi était sans doute comme le fait remarquer M. JACQUELIN, le seul Tribunal administratif de l'Ancien Régime (2) ; mais il était également à la tête de l'organisation judiciaire du royaume. Dans ces attributions, la Cour de Cassation l'a remplacé, pourquoi n'a-t-elle pas hérité également de son rôle du juge du Conflit ?

#### IV

Signalons également un texte assez voisin de celui qui nous intéresse, l'article 445 du Code d'instruction criminelle : en matière de révision, la Cour de Cassation doit simplement examiner, si le demandeur invoque avec juste raison l'un des cas prévus par la loi, et ayant opéré cette vérification, le débouter ou le renvoyer à se pourvoir devant la juridiction qu'elle désigne ; les attributions de la Chambre criminelle se rapprochant sensiblement en la matière de celle du Tribunal des Conflits statuant aux termes de la loi de 1872. Tous deux ne statuent pas au fond et se bornent à indiquer au plaideur le Tribunal auquel il devra s'adresser ; mais la pratique a révélé des insuffisances dans le texte primitif,

(1) M. THEISS, article paru dans la *Revue du Droit Public*, n° 3, année 1932, p. 495.

(2) *Principes du Contentieux administratif*, p. 47.

auxquelles le législateur a remédié par les lois du 20 juin 1867, 8 juin 1895, et 19 juillet 1917, qui ont donné à l'article 445 du Code d'instruction criminelle sa physionomie actuelle, disposant que le renvoi ne serait pas prononcé dans les cas où il ne présente pas d'intérêt : prescription de la peine, impossibilité de nouveaux débats oraux...

Comme le fait un Tribunal de droit commun, la Cour Suprême peut allouer des dommages-intérêts au demandeur en révision qui triomphe ; l'État ayant la charge des dépens, sauf son recours contre la partie civile (2).

Ainsi par son arrêt du 12 juillet 1906, la Cour Suprême cassant le jugement du Conseil de Guerre de RENNES condamnant DREYFUS à dix ans de détention et à la dégradation militaire, lui donnait acte de ce qu'il déclarait renoncer « à demander l'indemnité pécuniaire que l'article 446 du Code d'instruction criminelle permettait de lui allouer », en même temps qu'elle ordonnait que la publicité prescrite le serait aux frais du Trésor (3). Et de même qu'en étendant les attributions du Tribunal des Conflits le législateur voulait remédier à des dénis de justice dont avaient été victimes

(1) Loi du 29 juin 1857, D. P., 67.4.62. Loi du 8 juin 1895, D. P., 1895.4.80. Loi du 19 juillet 1917, SIREY, Lois annotées, 1916-1920 (1917, p. 558).

(2) Article 446 du Code d'Instruction Criminelle.

(3) Cassation, 12 juillet 1906.

M<sup>me</sup> PETIT, les sieurs LECANU et ROSAY, de même lors du vote des lois de 1895, et de 1917, il cherchait à donner une solution à des situations juridiques inextricables, où étaient engagés deux individus : DREYFUS et Julien DURAND (1). Pour ce dernier, la Cour de Cassation s'est ressaisie, alors qu'ayant déjà connu de l'affaire, elle avait précédemment refusé de statuer à nouveau.

Un Tribunal se déjugeant lui-même sur l'ordre du législateur, n'y a-t-il pas une violation manifeste de la chose jugée et ne pourrait-on pas reprocher à la proposition de M. Paul MEUNIER, avec juste raison, d'avoir été l'occasion d'une disposition législative ne pouvant profiter qu'à un seul individu, de n'avoir abouti qu'à une loi de circonstance et d'espèce et d'avoir été ce que le droit Romain appelait des « Privilegia » ?

La loi du 20 avril 1932 a donc de nombreux précédents dans notre droit ; les exemples que nous venons de rappeler prouvent qu'elle correspondait à un réel

(1) Julien DURAND ayant été condamné, à mort par la Cour d'assises de Seine-Inférieure, la Cour de Cassation, le 9 août 1912, cassa cet arrêt, mais déclara surseoir à statuer sur la juridiction de renvoi, l'état de démence dont était atteint DURAND, le rendant incapable d'assister à de nouveaux débats oraux. La maladie de DURAND ne s'améliorant pas, le Ministre de la Justice prescrivit au Procureur Général près la Cour de Cassation de requérir de celle-ci, qu'elle statue elle-même sur la révision ; sur le refus de la Cour de Cassation, intervint la proposition de la loi de M. Paul MEUNIER, devenue la loi de 1917, autorisant la Cour à se ressaisir de cette affaire en rapportant l'arrêt du renvoi tout en laissant subsister l'annulation précédemment prononcée du jugement ayant fait l'objet du pourvoi.

besoin puisqu'à différentes reprises le législateur eut à se préoccuper d'espèces analogues ; elle n'a donc rien de commun avec les lois du Bas Empire Romain, faites sous la pression et pour le seul intérêt d'une catégorie d'individus et c'est bien à tort qu'on a voulu reprendre, en lui appliquant la phrase célèbre de TACITE « *Plurimæ leges, corruptissima respublica* : »

## CHAPITRE XI

### LE CONFLIT DE FAIT EN ALLEMAGNE

Dans les pays où la Séparation des Pouvoirs est comprise dans son véritable sens ; l'administration étant subordonnée à la justice ordinaire (1) et les Tribunaux de droit commun ayant la plénitude de juridiction (2) des difficultés analogues à celles de l'*Iris* ne peuvent se produire, mais dans les États où le conflit est sanctionné législativement et où la juridiction administrative existe (3) des contrariétés de décisions aboutissant à un déni de justice peuvent se présenter.

L'examen de la législation et de la jurisprudence prussienne et allemande est à cet égard particulièrement instructif, l'article 17 de la loi d'Empire du 27 janvier 1877 (4) portant promulgation du Code d'organisation judiciaire, laissait la faculté à chaque État de légiférer

(1) Système en vigueur aux États-Unis et en Angleterre.

(2) Système Belge.

(3) Italie, Allemagne, Autriche, Hongrie.

(4) Art. 17. — « Les tribunaux sont juges de la compétence. Le législateur particulier des États confédérés peut cependant confier à un Tribunal spécial le jugement des Conflits s'élevant en matière de compétence entre les Tribunaux administratifs et les Tribunaux judiciaires et les autorités administratives  
Code d'organisation Judiciaire allemand, publié par DUBARLE, Paris, 1885.

sur le conflit, aussi la Prusse où la matière était régie par la loi du 8 avril 1847, tombée en désuétude d'ailleurs, un projet de loi instituant une procédure régulière pour régler les contrariétés de décisions entre tribunaux de droit commun et tribunaux administratif fut déposé peu de temps après la proclamation de l'Empire. Devant les critiques et les objections qu'il souleva, le gouvernement le retira et usant du droit que lui reconnaissait cet article 17, il établissait par une ordonnance du 1<sup>er</sup> août 1879 un Tribunal des Conflits (1) composé de onze membres.

Mais les difficultés surgirent entre cette Cour et le Tribunal Fédéral. Quelle était la limite de leurs compétences respectives ? L'un de ces tribunaux pouvait-il, contrairement à une décision antérieure de l'autre déclarer un recours admissible ? la loi était muette à cet égard, l'interprétation littérale des textes en vigueur ne permettait pas de résoudre la question (2) et la pratique fit apparaître une opposition complète : tandis que la Cour des Conflits s'attribuait le droit de renvoyer une affaire devant la justice ordinaire au mépris d'un arrêt du Tribunal fédéral, qui avait déclaré les Tribunaux judiciaires incompétents ; le Tribunal fédéral se refusait à laisser l'affaire suivre son cours (3).

(1) *Annuaire de Législation étrangère*, année 1879, p. 190 et note de M. DARESTE.

(2) LABAND, *Droit Public de l'Empire allemand*, t. IV, p. 180.

(3) *Annuaire de Législation Etrangère*, 1902, note de M. DUBARLE, p. 178.

Ainsi, dans une affaire mettant aux prises deux copropriétaires refusant de prendre à leur charge les frais d'un gardien de nuit, le REICHSGERICHT (1) saisi par la voie de l'instance en révision déclara la voie de droit inadmissible ; le 22 avril 1891 la demanderesse s'étant adressé à la Cour des Conflits de Prusse après que les Tribunaux administratifs se fussent déclarés incompétents, cette juridiction cassa la première décision du Tribunal d'Empire, estimant la voie de droit, au contraire, admissible ; le Ministre de la Justice de Prusse ayant communiqué par l'intermédiaire du Secrétaire d'Etat de l'Office judiciaire, au REICHSGERICHT les pièces du procès renvoyé devant lui, celui-ci par son arrêt du 10 juin 1899 refusa de rouvrir le débat estimant l'avoir clos par son premier jugement (2).

Nous nous retrouvons dans une situation analogue à celle de l'*Iris* ; par suite de la coexistence de deux cours des Conflits déclarant successivement incompé-

(1) Tribunal d'Empire.

(2) *Entscheidungen den Reichsgerichtes civilsachen*, t. XLIV, p. 378, publié à Leipzig, 1900. — « Der Civilsenat des Reichsgerichtes erachtete jedoch ein weiteres gerichtliches Verfahren in der Sache für unzulässig und lehnte, dem gemäss die Zustellung des übersandten Urtheiles an die Partei ab, aus folgenden « Grunden ».

(3) A notre connaissance, un cas analogue s'était déjà produit, la Cour des Conflits Prussienne ayant annulé, une décision du Tribunal d'Empire, celui-ci avait maintenu sa décision, le 4 mai 1899, *Entscheidungen den Reichsgerichtes Civilsachen*, t. XLIV, p. 4.

tents les Tribunaux administratifs et judiciaires, la demanderesse n'a pas trouvé de juges et n'a pu obtenir satisfaction. Il semblerait que nous sommes en présence d'un conflit négatif. Le Tribunal d'Empire et la Cour Prussienne ont eu à trancher la même question : la voie de droit est-elle ou n'est-elle pas admissible ? Mais, ainsi que nous l'avons indiqué, il ne s'agit pas de contrariétés de décisions émanant de Tribunaux relevant d'ordres de juridictions différentes ; il s'agit d'arrêts rendus par deux Cours, dont le rôle est précisément d'éviter les conflits de ce genre. Comme, tout en statuant dans les limites de leurs compétences respectives, elles ont abouti à des solutions diamétralement opposées, la conséquence de ce conflit de droit, que nous apercevons à première vue, est un conflit de fait. La demanderesse a épuisé toutes les voies de recours possibles ; elles lui sont désormais fermées, elle est victime d'un déni de justice.

Le Tribunal d'Empire crut pouvoir trancher seul le différend et par un arrêt du 22 mai 1901 (1), il décidait que « dès qu'il était saisi d'une affaire, il avait seul le droit de trancher la question de compétence, parce qu'il statuait en tant que puissance supérieure aux États particuliers, en vertu de la souveraineté qu'exerce l'Empire en matière de justice ».

Il refusait donc de considérer comme lui étant appli-

(1) *Deutsche Juristenzeitung*, 1901, p. 333, cité par LABAND, *Droit Public de l'Empire allemand*, t. IV, p. 180.

cable l'ordonnance du 1<sup>er</sup> août 1879, légalement prise cependant par le gouvernement prussien en vertu de la loi sur l'organisation judiciaire allemande.

La situation semblait sans issue ; pendant la session de 1900-1901 au Parlement fédéral et à la Chambre des Députés de Prusse cette question fut discutée et l'on chercha à y remédier (1).

Le législateur prussien estima qu'il devait s'incliner devant la décision du Tribunal d'Empire et la loi du 22 mai 1902 eut pour but de poser une règle générale tranchant les conflits de compétence dans le sens indiqué par l'arrêt du 22 mai 1901 (2).

Désormais, le conflit ne pourra être élevé quand le jugement sera susceptible d'être attaqué par la voie de révision, c'est-à-dire que l'affaire aura déjà été portée sur appel devant le Tribunal Supérieur Administratif (3) ; si la Cour des Conflits a statué en faveur de la compétence judiciaire, les Tribunaux administratifs ne pourront être saisis (4) ; enfin, si le Tribunal d'Empire s'est prononcé, l'individu ne pourra plus s'adresser à la Cour instituée en Prusse (5).

(1) Le Congrès des Jurisconsultes allemands s'était également en 1901 préoccupé de cette question.

(2) *Annuaire de la Législation étrangère*, 1902, p. 178.

(3) Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 22 mai 1902, le Tribunal supérieur administratif a été institué par la loi du 3 juillet 1875 établissant la juridiction administrative en Prusse, 51, *Annuaire de Législation Etrangère*, 1875, p. 402.

(4) Article 2 de la loi du 22 mai 1902.

(5) Article 3.

A notre connaissance, le Tribunal d'Empire ne revendiqua plus la connaissance des causes qui avaient été préalablement soumises à la Cour des Conflits. Ainsi donc, par des concessions mutuelles, les Tribunaux de Prusse et l'Empire ont remédié aux situations que nous avons signalées, il n'en reste pas moins que dans un pays possédant non seulement deux ordres de juridiction, mais deux Cours de conflits, l'individu, lorsqu'il s'adresse à la justice, risque ne point trouver de juge.



## CONCLUSION

Avec l'unité de juridiction — les tribunaux de droit commun ayant la plénitude de juridiction — il est évident que ces conflits de fait ne se produiraient pas. La suppression des Tribunaux administratifs apparaît comme particulièrement séduisante (1). En retirant au Conseil d'État ses attributions contentieuses ne le rétablirait-on pas dans son véritable rôle de Grand Conseil de Gouvernement chargé de surveiller la bonne marche de l'administration et d'étudier les projets ou propositions de lois soumis aux Chambres. L'individu y trouverait lui aussi, semble-t-il, son intérêt, la jurisprudence administrative, refusant l'application à l'État de l'article 1384 du Code civil, est moins libérale à son égard que celle des Tribunaux de droit commun reconnaissant la double responsabilité du préposé et du commettant. Enfin, la doctrine de la suppression a pour elle le mérite de la simplicité (2), mais cette unité de juridiction est-elle bien souhaitable ?

Ne semble-t-il pas qu'elle heurterait par trop nos idées et nos habitudes juridiques ? Pour qu'un système soit

(1) JACQUELIN, *De la Juridiction Administrative en Droit Constitutionnel*, p. 450.

(2) Même référence.

bon, il ne suffit pas, comme l'écrit M. JACQUELIN, qu'il soit conforme à la justice et à la raison, il faut encore « qu'il soit approprié aux mœurs du peuple auquel il est destiné ». Que deviendraient les recours pour excès ou détournement de pouvoir, garants des libertés individuelles contre les actes abusifs des agents de l'administration ? N'est-il pas à craindre que les tribunaux judiciaires saisis d'un litige dont la connaissance relevait auparavant du contentieux administratif, ne se montrent trop timides et trop réservés et ne se déclarent généralement incompetents, alléguant qu'il ne s'agit « que d'une erreur de fait se rapportant plutôt à une question d'opportunité qu'à une question de légalité proprement dite (1) » ? Ne réduiraient-ils pas leur examen critique à vérifier si l'autorité administrative a bien agi dans les limites de sa compétence ? N'y aurait-il pas à craindre des dénis de justice analogues à ceux que l'étude de la jurisprudence des pays, où l'unité de juridiction existe, nous révèle et dont voici un exemple bien caractéristique ?

En Belgique, le Collège des échevins et bourgmestres doit inscrire d'office sur les livres communaux toute femme qui se livre habituellement à la débauche, cette inscription entraînant pour elle l'obligation de s'astreindre au régime spécial des prostituées. La femme MEUSS, inscrite d'office sur les registres de la ville de Liège, refusa

(1) BOURQUIN, *La Protection des Droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique*, p. 78, Bruxelles, 1912.

de se soumettre aux visites sanitaires imposées. Poursuivie devant le Tribunal de simple police, elle est condamnée, mais, saisi, le Tribunal correctionnel l'autorise à prouver qu'elle ne se livrait pas à la débauche et, cette preuve étant faite, l'acquitte ; sur pourvoi du Procureur du Roi, la Cour de Cassation refuse de confirmer le jugement rendu par la juridiction d'appel et renvoie la cause devant le Tribunal de Huy, qui, le 29 juin 1866, déclara à nouveau qu'il n'y a pas lieu de soumettre la femme MEUSS au régime des prostituées. Mais cette dernière décision est cassée par un arrêt des Chambres Réunies du 24 octobre 1866, motif pris « de ce qu'en supposant que l'inscription ait eu lieu selon les formes voulues, il n'appartenait pas au Tribunal de Huy de méconnaître les effets de la mesure administrative et de décider que la défenderesse ne se livrait pas à la débauche » (1).

Ainsi donc, le pouvoir judiciaire s'est volontairement reconnu incompétent pour contrôler, non point la légalité sans doute, mais le fondement d'un acte administratif ; il s'est borné à vérifier s'il était bien dans la compétence du collège des bourgmestres et des échevins et, cette vérification opérée, s'est refusé à rechercher si l'administration n'a pas agi au mépris des textes, en soumettant au régime des filles publiques une femme qui ne se livrait pas à la débauche (2). Deux décisions de justice (3) ont

(1) *Pasicrisie*, Cour de Cassation, 1867.11.22.

(2) BOURQUIN, ouvrage cité, p. 78.

(3) Le Tribunal correctionnel de Huy avait prononcé l'ac-

établi que rien ne justifiait cette inscription d'office sur le registre des prostituées ; peu importe, la Cour de Cassation n'en tire pas la conséquence logique et n'annule pas une décision administrative n'offrant aucune garantie d'impartialité, au surplus ; puisque, comme le faisait remarquer dans son exposé le Procureur Général LECLERCQ, « le collège des bourgmestres et des échevins n'est pas tenu d'interroger une femme inscrite sur les registres des prostituées et peut s'en rapporter à ses agents ».

Ainsi donc, en confiant la plénitude de juridiction aux tribunaux ordinaires, le législateur belge n'a pas subordonné la haute administration et les actes administratifs à un corps étranger aux affaires administratives, fort de son inamovibilité et de ses traditions dont il serait par une tendance toute naturelle, porté à abuser (1). Cette appréciation est malheureusement trop inexacte et, par suite de la timidité excessive des tribunaux, l'unité absolue de juridiction, comme la coexistence de deux ordres, aboutit parfois à la négation pratique des droits les plus sacrés des individus.

Aussi, ne demandons-nous pas la suppression des Tribunaux administratifs, non seulement ils ont un rôle de régulateur de l'administration, jouant à son égard « le même rôle que les Cours d'appel vis-à-vis des Tribu-

quittement de la prévenue sans qu'aucune décision interlocutoire soit intervenue auprès de lui.

(1) *Pandectes françaises*, Conflit, n° 761.

naux de droit commun (1) », mais ils correspondent en outre à un besoin de spécialisation et de division de travail incontestables ; pourquoi ne seraient-ils pas vis-à-vis des tribunaux de droit commun dans la même situation que les tribunaux de commerce ? l'incompétence des premiers pour les litiges commerciaux n'étant que relative, celle des seconds pour les affaires civiles étant absolue. Pourquoi même, ainsi que l'indique M. JACQUELIN, ne pas leur donner une indépendance plus large et ne pas subordonner les diverses juridictions administratives régionales à un tribunal supérieur qui, lui-même, relèverait de la Cour de Cassation où serait créée une quatrième Chambre ?

Cette réforme aurait l'avantage d'assurer une exacte application du principe de la Séparation des Pouvoirs dans le sens où le demandait MONTESQUIEU ; car il est quelque peu paradoxal, que le législateur révolutionnaire se soit prévalu de son autorité pour justifier un système où l'administration est indépendante de la justice ordinaire, alors que dans le système anglais invoqué précisément par MONTESQUIEU à l'appui de sa thèse, elle est soumise au contrôle des tribunaux de droit commun. D'autre part, puisque la juridiction administrative subsisterait, l'individu aurait toujours à sa disposition les voies de recours pour excès ou détournement de pouvoir si propres à le défendre contre les ingérences et les abus des agents des services publics.

(1) BERTHÉLÉMY, *Cours Elément. de droit administratif*, p. 1072.

## II

Mais l'introduction de ce régime idéal ne paraît guère probable. Il supposerait une interprétation, toute différente de celle reçue actuellement, des principes généraux de notre droit auxquels la loi du 20 avril 1932 porte néanmoins une sérieuse atteinte, puisqu'elle attribue à une juridiction, essentiellement d'attribution, la connaissance du fond d'un litige, comme s'il s'agissait d'un tribunal de droit commun. Il y avait pourtant un moyen qui permettait en l'état de notre législation de redresser les contrariétés des décisions émanant des Tribunaux judiciaires et administratifs : de même, en effet, que dans le cas de conflit positif, le préfet, étant le seul intéressé, a seul le droit de présenter le déclinatoire d'incompétence, pourquoi de même, l'individu puisqu'il est seul en cause, n'aurait-il pas le droit quand il se trouvera d'une affaire relevant à la fois des deux ordres de juridictions de provoquer *in limine litis* un règlement de juges devant le Tribunal des Conflits ? Mais nous ne croyons pas que, si cette proposition avait été soumise au législateur, elle eût été acceptée. Dans une matière qui intéresse l'ordre public et mettant en jeu les intérêts de l'administration, il est peu probable que le dessaisissement possible d'un tribunal administratif par un particulier eût été admis, et à cet égard notre organisation judiciaire se révèle inférieure à celle des pays voisins, où le législateur semble

pourtant moins soucieux de la sauvegarde des droits des individus.

Nous avons précédemment souligné, que le seul conflit confirmé par la Cour de Cassation belge avait été soulevé par un individu ; et il nous paraît intéressant de rappeler cette affaire, qui s'apparente nettement à celles qui nous occupent, puisque les deux ordres de juridiction, successivement saisis, avaient tous deux affirmé leur compétence. Possédant un domaine traversé par la Gette, rivière non navigable, ni flottable, un sieur MARY en avait par différents travaux changé le cours. Les sieurs GOESS, exploitant un moulin en aval, l'assignèrent en réparations des dommages causés par ces agissements illicites et en rétablissement des lieux dans leur premier état, devant le Tribunal civil de Nivelles qui les autorisa à rapporter la preuve du trouble de jouissance subi, suivant jugement interlocutoire, confirmé le 7 mars 1832 par la Cour de Bruxelles. Les demandeurs saisirent en même temps la députation des États de Brabant ; vainement MARY prétendit en écarter la compétence en opposant l'exception de litispendance. Par une ordonnance du 5 décembre 1834, cette juridiction le condamnait à rétablir la rivière dans son lit primitif. Élevant le conflit, le défendeur saisit la Cour de Cassation à l'effet de « voir dire que le pouvoir judiciaire avait seul pouvoir pour connaître de la contestation, et que sans avoir égard aux actes contraires émanés de l'autorité administrative, le Tribunal de Nivelles aurait à continuer le jugement de la

cause avec défense de donner suite auxdits actes et notamment à l'ordonnance du 5 décembre 1834 ». Par un premier arrêt du 2 mars 1835, la Cour permettait à MARY d'assigner les frères GOËSS et faisait défense d'exécuter l'ordonnance des États députés de Brabant ; et, par un second arrêt du 30 janvier 1837, décidait qu'il y avait bien en l'affaire un conflit sur lequel il y avait lieu de statuer (1). Un arrêté royal ayant annulé l'ordonnance des États députés de Brabant, le 20 février 1837, la Cour déclara que, le conflit ayant cessé, il n'y avait pas lieu de statuer sur la demande formée par le sieur MARY et, mettant les parties hors de cause, condamnait les défendeurs aux dépens (2).

Pourquoi ne pas donner ainsi que nous l'avons indiqué, le droit à l'individu d'utiliser la voie du conflit directement, avant que les décisions, qui lui préjudicieraient, sans lui donner les satisfactions auxquelles il a droit, ne soient intervenues. L'individu saisirait tout à la fois le tribunal administratif et judiciaire ; puis soulèverait devant eux l'exception d'incompétence, dont il ferait juge le tribunal des Conflits. Ce système apparaît particulièrement séduisant, il réaliserait un progrès sur la procédure créée par la loi du 20 avril 1932 ; *in limine litis*, le conflit serait résolu.

Observons néanmoins qu'il n'est pas d'usage que ce soit précisément le demandeur qui propose l'incompé-

(1) *Pasicrisie*, Cour de Cassation, 1837-1840, p. 26.

(2) *Pasijertsie*, Cour de Cassation, 1837-1840, p. 36.

tence d'un tribunal qu'il vient de saisir. De plus, les articles 168 et 169 du Code de procédure civile ne disposent-ils pas, que la partie, qui aura été appelée devant une juridiction autre que celle qui doit connaître de la contestation, demandera son renvoi devant les juges compétents préalablement à toutes exceptions et défenses. Or, le demandeur, par le fait même qu'il s'adresse à un tribunal, ne renonce-t-il pas tacitement tout au moins à soulever son incompétence; et un déclinatoire pourrait-il être proposé ensuite par lui avec succès. Nous ne le croyons pas. Il a été jugé que lorsqu'un individu en assigne un autre, devant un tribunal de commerce, il se rend non recevable à proposer devant la Cour l'incompétence de ce tribunal, devant lequel il a volontairement procédé (1). Si l'incompétence d'un tribunal est purement relative le défendeur a seul en principe le droit de s'en prévaloir (2), et la partie « qui a saisi un tribunal incompétent à raison du domicile de la partie adverse ne peut contester cette juridiction alors que celle-ci n'a pas proposé de déclinatoire » (3); de même le demandeur qui a saisi un tribunal est non recevable, après une reprise d'instance formée par le défendeur, à opposer l'incompétence purement relative et à demander le renvoi devant les juges compétents (4).

(1) Lyon, 5 février 1846, D. P., 1847.4.5.

(2) CARPENTIER, *Répertoire de Droit Français*, t. XV, Déclinatoire, Paris, 1896, n° 22.

(3) Cass., 15 mai 1821, même référence que ci-dessus.

(4) Cass., 22 février 1841, S., 1841.1.495.

Reconnaissons cependant, qu'en l'état de nos textes législatifs, rien n'empêche le demandeur de proposer l'incompétence d'un tribunal, qu'il a lui-même saisi. Néanmoins, cette faculté reconnue à l'individu ne serait-elle pas susceptible d'entraîner des conséquences fâcheuses ? Supposons que le Tribunal se reconnaisse compétent, qu'arrivera-t-il ? Ne décidera-t-il pas d'ailleurs dans presque tous les cas, que les parties se sont pourvues avec juste raison devant lui, puisque nous serons en présence d'un litige relevant des deux ordres de juridiction. Pour que ce système pût être appliqué avec succès, il faudrait alors reconnaître au plaideur le droit de soulever en tout état de cause l'exception d'incompétence et de dessaisir lui-même le Tribunal, saisi par lui pour porter son action devant le Tribunal des Conflits ? N'y a-t-il pas à craindre là encore des abus de la part d'individus dénués de scrupules ou soucieux de retarder la marche régulière de la procédure ?

Au surplus, remarquons avec GARSONNET (1), que l'exception d'incompétence, si elle est peu coûteuse et pour cette raison généralement employée, présente ce grave inconvénient de laisser persister le conflit, si elle est repoussée. Tandis que l'individu a à sa disposition une voie qui résout sûrement le conflit et peut faire surseoir aux procédures en cours. Ce n'est pas d'un règlement de juges après que les tribunaux saisis ont statué sur le

(1) GARSONNET, *Traité de Procédure*, t. II, p. 292.

fond, ou tout au moins sur une question de compétence que nous voulons parler, mais d'un règlement de juges *in limine litis*.

Le législateur aurait à notre sens sagement décidé en disposant, qu'après la tentative de conciliation, si elle est exigée par la loi, il suffirait au demandeur de saisir le tribunal judiciaire, puis administratif, par deux exploits introductifs d'instance, puis de demander immédiatement au Tribunal des Conflits d'indiquer la juridiction compétente, qui statuerait en suivant les règles usitées en la matière. Deux hypothèses seraient alors possibles : ou bien la demande serait repoussée, dans ce cas l'individu succombant serait condamné aux dépens, la déchéance prévue par l'article 366 du Code de procédure civile s'appliquant, ou bien elle serait admise et le Tribunal des Conflits indiquerait la juridiction compétente, aucune voie de recours n'étant possible. Cette solution « éviterait les frais de jugements toujours coûteux, même s'ils ne portent que sur une question de compétence ; elle offrirait également le mérite de donner toutes garanties au justiciable tout en respectant la coexistence de deux ordres de juridiction ».

### III

Quoi qu'il en soit, devant des injustices aussi flagrantes que celles que nous avons précédemment étudiées, une réforme s'imposait, nos textes législatifs sur

le conflit positif ou sur le conflit négatif étant insuffisant pour remédier au conflit de fait.

Il ne pouvait être question d'une simple indication de juges (1), puisque les Tribunaux ne s'étaient pas dérobés et que tous avaient jugé au fond dans les limites de leurs attributions.

Il eût été cependant préférable d'instituer pour l'avenir « une voie de droit » ne se bornant pas à offrir la possibilité d'y remédier, mais les prévenant, et nous avons vu que sans porter atteinte au rôle et à la nature du Tribunal des Conflits, il était possible de le faire.

Pour l'individu, le conflit de fait est aussi dangereux et aussi redoutable que le conflit négatif. Que de patience et d'obstination ne lui faudra-t-il pas pour se faire rendre justice. Désormais, tout au moins, il sera certain d'obtenir les satisfactions et les réparations qu'il réclame, et c'est déjà là un réel progrès.

Notons pour terminer que les dispositions législatives que nous avons étudiées au cours de cet ouvrage rentrent bien dans l'esprit de l'institution du conflit, de même que la loi du 7 octobre 1790 avait eu pour but de remédier aux ingérences fréquentes de l'administration et de protéger tout à la fois le pouvoir exécutif et les individus contre ces empiètements, de même, la loi du 20 avril 1932 a un caractère essentiellement individuel. Ouvert simplement à l'individu elle est en quelque sorte une

(1) *Recueil général des lois*, année 1932, 1<sup>re</sup> partie, p. 271.  
Note de M. VIATTE.

« consécration de la protection de ses droits » dont le législateur contemporain semble d'ailleurs, reconnaissons-le, particulièrement soucieux. Et nul n'aurait pu prévoir que le conflit devenu une arme entre les mains de l'administration, avec le caractère essentiellement étatiste, qu'il eut au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, serait un jour une arme entre les mains des individus pour se soustraire à l'arbitraire de l'administration.

La loi du 20 avril 1932, œuvre profondément « humaine » (1), n'est, espérons-le, qu'une étape dans la réforme de notre système de Tribunaux. Elle a déjà eu un effet considérable, celui d'introduire dans notre droit le principe de la nécessité d'un arbitre entre les différentes juridictions qui, désormais, ne pourront plus s'ignorer.

Souhaitons que le législateur continue son œuvre. Malheureusement, ainsi qu'on l'a souvent constaté, il semble que les réformes sur lesquelles tous les esprits et tous les partis sont d'accord, sont précisément celles qui, chez nous, n'aboutissent jamais.

(1) M. SOUTY, article paru dans la Revue Critique de la Législation et de la Jurisprudence, Paris, 1932, t. LII.



## APPENDICE

Nous ne pouvons encore actuellement mesurer la portée pratique de la loi du 20 avril 1932. Il est cependant regrettable, que MM. PETIT et LECANU, ou tout au moins leurs ayants droit, n'aient pas introduit un recours devant le Tribunal des Conflits, comme le leur permettait la disposition finale de l'article 2.

Par contre, M. ROSAY engagea une instance, aux fins de règlement de juges entre les décisions contraires émanant, tant du Conseil d'Etat que de la Cour de Rouen. Nous avons précédemment longuement expliqué l'accident, dont il avait été victime et les procédures qu'il avait successivement suivies pour essayer d'obtenir la réparation du dommage qu'il avait subi ; nous n'y reviendrons pas.

Après dix ans d'efforts inutiles, il va pouvoir enfin faire triompher ses légitimes prétentions. Par l'intermédiaire de M<sup>e</sup> BOIVIN-CHAMPEAU, il dépose un mémoire au Greffe du Tribunal des Conflits.

Les parties en présence ne sont d'ailleurs plus les mêmes, M<sup>e</sup> BORNON est mort ; ce sont ses héritiers : M<sup>me</sup> Veuve BORNON et M. J. BORNON, que ROSAY doit mettre en cause. Notons qu'il ne le fait qu'à titre subsidiaire pour le cas « où par impossible et contre toute attente » le Tribunal croirait devoir reconnaître la responsabilité de leur auteur dans la collision survenue.

Pour lui, en effet, l'accident d'automobile est nettement imputable à POULIANDE, au chauffeur de l'autorité militaire « comme n'ayant pas annoncé son arrivée à une distance assez rapprochée pour être entendu, comme ayant marché à une allure trop rapide aux abords d'un carrefour et, comme enfin ayant méconnu la priorité de passage qu'il devait au conducteur arrivant à sa droite sur un chemin de la même catégorie que lui-même suivait ». Pour ROSAY, c'est donc l'Etat en tant que civilement responsable du fait de ses préposés qui doit répondre du préjudice, tant moral que matériel qu'il a subi.

Cette thèse est reprise par Me TABAREAU au nom des Consorts BORNON, tandis que le Ministre de la Guerre présente, le 10 décembre 1932 des observations tendant à la mise hors de cause de l'Etat.

En la forme, le recours introduit par ROSAY était recevable, le Conseil d'Etat, d'une part, et la Cour d'Appel de Rouen, d'autre part, ayant rendu des décisions contraires et définitives, aboutissant au surplus à un déni de justice.

« L'éventualité prévue par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 20 avril 1932 se trouvait réalisée et le recours ouvert devant le Tribunal des Conflits était incontestablement recevable » (1). La dernière des décisions entreprises était celle rendue par la Cour de Rouen le 10 dé-

(1) *Gazette des Tribunaux*, journal du 15 juin 1933, note sous l'arrêt.

cembre 1926, et était donc intervenue dans les 10 ans ayant précédé la promulgation de la loi.

Le 8 mai 1933, le Tribunal des Conflits rend un arrêt par lequel il impute par moitié au chauffeur de l'autorité militaire et à BORNON la responsabilité de l'accident. « Considérant, en effet, que si chacun des auteurs du fait dommageable est responsable solidairement envers la victime de l'accident lorsque, comme dans l'espèce, il n'est pas possible de déterminer la proportion dans laquelle chaque faute a concouru à produire le dommage, il convient néanmoins, dans le rapport des co-auteurs entre eux, de répartir le montant de la condamnation, suivant la gravité de leurs fautes respectives », le Tribunal des Conflits déclare nuls et nonavenus l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 juillet 1926 et l'arrêt de la Cour d'appel de Rouen du 10 décembre de la même année ». L'Etat, représenté par le Ministre de la Guerre, et les Consorts BORNON étant condamnés à payer 8.500 francs, montant des frais exposés par BORNON lors des instances sus-relatées ; un expert nommé par le Vice-Président du Tribunal des Conflits déterminera l'incapacité, dont a été atteint ROSAY, avant qu'il ne soit statué sur sa demande en 150.000 francs de dommages-intérêts.

En condamnant solidairement l'Etat et les héritiers de M<sup>me</sup> BORNON, le Tribunal des Conflits a suivi la jurisprudence consacrée par la Cour de Cassation, aux termes de laquelle lorsque « plusieurs personnes ont concouru à un fait dommageable, la réparation doit être ordonnée

pour le tout contre chacune » (1). La répartition par moitié, édictée par le dispositif de l'arrêt, n'affectant, que les rapports des défendeurs entre eux, ainsi que le prévoit l'article 55 du Code pénal en matière de crimes et de délits.

En résumé, la solution adoptée par le Tribunal des Conflits nous apparaît équitable ; comme l'expliquait M<sup>e</sup> BOIVIN-CHAMPEAU dans son mémoire, la présomption édictée par l'article 1384, paragraphe premier du Code civil était en l'espèce une certitude ; aucune charge ne pouvait être relevée contre ROSAY.

Pour la première fois donc, le Tribunal des Conflits a statué en dehors de ses attributions normales d'arbitre suprême entre les Tribunaux judiciaires et la Cour de Cassation, d'une part, les Tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat, d'autre part, où, pour reprendre une expression chère à Jean-Jacques ROUSSEAU « balançant entre ces deux puissances il les maintient dans leurs droits respectifs » (2).

DREUX, Juin 1932.

PARIS, Juillet 1933.

(1) Cour de cassation, 3 juillet 1922, D. P., 1925.1.191.

(2) ROUSSEAU, *Le Contrat Social*, livre III, chap. VII, p. 141.

VU :  
*Le Doyen,*  
E. ALLIX.

VU :  
*Le Président de la Thèse,*  
JACQUELIN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :  
*Le Recteur de l'Académie de Paris,*  
CHARLÉTY.

## BIBLIOGRAPHIE

### I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- René JACQUELIN. — *Cours de Doctorat*, année 1928-1929.  
BERTHÉLEMY. — *Cours de Droit administratif*. Paris, 1930.  
DUCROCQ. — *Cours de Droit administratif et de Législation Française des Finances*, Paris, 1898.  
BATBIE. — *Traité théorique et pratique de Droit Public et Administratif*, Paris, 1885.  
LAFERRIÈRE. — *Traité de la Juridiction administrative*, Paris, 1896.  
SERRIGNY. — *Traité de l'Organisation de la compétence et de la procédure en matière administrative*, t. I, Paris, 1865,  
AUBRY et RAU. — *Cours de Droit civil*, 5<sup>e</sup> édition, t. I, Paris, 1897.  
BOITARD. — *Leçons de Procédure Civile*, t. I, Paris, 1885.  
GLASSON. — *Procédure Civile*, t. I et II, Paris, 1908.  
GARSONNET et César BRU. — *Traité de Procédure Civile et Commerciale*, Paris, 1915.  
APPLETON. — *Traité Élémentaire du Contentieux Administratif*, Paris, 1927.

### II. — RECUEILS ANONYMES

- DALLOZ. — *Répertoire alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence Dalloz*. Nouveau Répertoire Pratique.  
V<sup>o</sup> Dénî de Justice-Conflit, Paris, 1912.

- BÉQUET. — *Répertoire de Droit administratif*, t. XXIX, Séparation des Pouvoirs, Paris, 1907.
- PANDECTES FRANÇAISES. — *Nouveau Répertoire pratique de doctrine et de législation*, V<sup>o</sup> Conflit, Paris, 1898.
- PANHARD et LEBON. — *Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat*.
- NOUVEAU CODE DE PROCÉDURE CIVILE, Annoté, Paris, 1910.
- RECUEILS DE JURISPRUDENCE — DALLOZ ET SIREY (Lois et Arrêts), *passim*.
- LA LOI. — Année 1932.
- CARPENTIER. — *Répertoire général de droit français*, Paris, 1898.
- RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS, année 1932.

### III. — THÈSES ET MONOGRAPHIES

- JACQUELIN. — *Une conception d'ensemble du Droit administratif*, Paris, 1899.
- *Principes dominants du Contentieux administratif*, Paris, 1899.
- *De la juridiction administrative en droit constitutionnel* (Thèse de Doctorat).
- MESTRE. — *De l'Autorité compétente pour déclarer l'État débiteur* (Thèse de Doctorat).
- MOUGNE. — *La Présidence du Tribunal des Conflits*, Paris, 1926 (Thèse de Doctorat).
- TOLOZAN. — *Règlement du Conseil précédé de l'explication des différents articles compris dans chacun des articles*, Paris, 1786.
- BEUDANT. — *Explication du Titre préliminaire*, Paris, 1880.
- SCHMIDT. — *Faute civile et faute pénale*, Paris, 1928. (Thèse de doctorat).
- DITTE. — *De la faute civile et de la faute pénale comparées dans le cas d'homicide et de blessures involontaires*, Paris, 1911. (Thèse de Doctorat)

### IV. — REVUES ET JOURNAUX

- REVUE DE DROIT PUBLIC. — Année 1902, article de M. Artur, 6<sup>e</sup> article.
- Année 1903, articles de M. Jacquelin.

- Année 1908, article de M. Jèze, p. 26-265.
- Année 1922, page 80.
- Année 1932, article de M. Theiss.
- Année 1932, janvier-mars, article de M. Pierre Laroque.
- BULLETIN DE LA SOCIÉTÉ D'ÉTUDES LÉGISLATIVES. — Année 1929 et 1930, pp. 188 et 44.
- ABEILLE CAUCHOISE. — N° du 20 juin 1928.
- ANNÉE SOCIOLOGIQUE. — Article de DURKHEIM, p. 95.1899-1900.
- REVUE TRIMESTRIELLE. — Année 1912, p. 593.
- REVUE CRITIQUE. — Année 1932, article de M. Souty, t. XLII, p. 364.

## V. — LÉGISLATION ET JURISPRUDENCE ÉTRANGÈRES

1. ALLEMAGNE et PRUSSE. — DUBARLE, *Code Allemand*.  
— *Annuaire de Législation Etrangère*, années 1875, 1879 et 1902.  
— LABAND, *Droit Public de l'Empire Allemand*, t. IV.  
— *Entscheidungen des Reichsgerichtes Civilsachen*, t. XLIV publié à Leipsig, 1900 (il n'existe pas à notre connaissance de traduction française).
2. BELGIQUE. — BOURQUIN, *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique*. Bruxelles 1912.  
— Pasicrisie ou Recueil de Jurisprudence Belge. Cour de Cassation, années 1837-1840 et année 1867.

## VI. — DÉBATS PARLEMENTAIRES

1. CHAMBRE DES DÉPUTÉS. — Projet de Loi du 3 juin 1930. Docc. ann., n° 3383.  
— Rapport du M. ROLLAND du 22 mars 1932. Docc. ann., n° 6776.  
— Déclaration d'urgence et adoption le 31 mars 1932. *J. Off.* du 1<sup>er</sup> avril.

II. SÉNAT. — Proposition de Loi de M. VEYSSIÈRE du 15 mars 1928. Docc. ann., n° 396.

— Projet de loi du 17 juin 1930. Docc. ann., n° 349.

— Rapport de M. FOURCADE du 26 février 1931. Docc. ann. n° 126.

— Discussion et adoption, les 7 mai et 15 décembre 1931.  
*J. Off.* des 8 mai et 16 déc. 1931.

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTRODUCTION.....                                                                                                                                         | 1   |
| CHAPITRE I. — Le Conflit de fait.....                                                                                                                     | 5   |
| — II. — De quelques exemples de Conflit de fait.....                                                                                                      | 18  |
| — III. — La Loi du 20 avril 1932.....                                                                                                                     | 34  |
| — IV. — Conditions du recours ouvert devant le Tribunal des Conflits, aux termes de la Loi du 20 avril 1932.....                                          | 51  |
| — V. — Procédure.....                                                                                                                                     | 63  |
| — VI. — La Loi du 20 avril 1932 peut-elle s'appliquer en matière contractuelle.....                                                                       | 74  |
| — VII. — La Loi du 20 avril 1932 était-elle inutile ou de la faute des articles 319 et 320 du Code pénal et de celle de l'article 1382 du Code civil..... | 85  |
| — VIII. — De quelques objections élevées contre la Loi du 20 avril 1932.....                                                                              | 101 |
| — IX. — Critique de la Loi du 20 avril 1932.....                                                                                                          | 112 |
| — X. — Précédents et analogies.....                                                                                                                       | 121 |
| — XI. — Le Conflit de fait en Allemagne....                                                                                                               | 132 |
| CONCLUSIONS .....                                                                                                                                         | 139 |
| APPENDICE.....                                                                                                                                            | 152 |



---

IMPRIMERIE DES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE,  
Paris-Saint-Amand. — 24-11-1933.

---





